جـــــــامعة اليــرموك
كليـــــــة القـــــانون
قسم القانــــــون العام

حجية حكم الإلغاء وآثاره في قضاء محكمة العدل العليا

The Authority of Cancellation and Effects in the Decisions of the high court of justice

إعداد

عبدالله محمد أحمد الدردور

إشراف

أ.د. كريم كشاكش

الفصل الدراسي الثاني
2014

حجية حكم الإلغاء وآثاره في قضاء محكمة العدل العليا

إعداد

عبدالله محمد أحمد الدردور

بكالوريوس قانون، جامعة اليرموك، ٢٠٠٧

قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في تخصص القانون الإداري في جامعة اليرموك، الأردن

لجنة المناقشة

أ.د.كريم يوسف كشاكش.................................... مشرفاً رئيساً

أستاذ في القانون الدستوري، جامعة اليرموك

أ.د.خالد لفته الزبيدي.................................... عضواً

أستاذ في القانون الإداري، جامعة اليرموك

د.بسام محمد أبو رميلة .... عضواً

استاذ مساعد في القانون الإداري، جامعة جدارا

تاريخ المناقشة

٢٠١٤/٣/٣١

الإهـــداء

إلى من جرع الكأس فارغاً ليسقيني قطرة حب. . .

إلى من كلّت أنامله ليقدم لنا لحظة سعادة. . .

إلى من حصد الأشواك عن دربي ليمهد لي طريق العلم. . .

إلى القلب الكبير والدي العزيز. . .

إلى من أرضعتني الحب والحنان. . .

إلى رمز الحب وبلسم الشفاء. . .

إلى القلب الناصع بالبياض والدتي الحبيبة. . .

إلى القلوب الطاهرة الرقيقة والنفوس البريئة إلى رياحين حياتي اخوتي. . .

الآن تفتح الأشرعة وترفع المرساة لتنطلق السفينة في عرض بحر واسع مظلم هو بحر الحياة وفي هذه الظلمة لا يضيء إلا قنديل الذكريات ذكريات الأخوة البعيدة إلى الذين أحببتهم وأحبوني اصدقائي وزملائي. . . .

الشكر والتقدير

الحمد لله رب العالمين، وأفضل الصلاة وأتم التسليم على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين.

أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى الأستاذ الدكتور كريم يوسف كشاكش على تفضله قبول الإشراف على هذه الرسالة، وعلى كل ما قدمه من جهد وتوجيه ونصح وإرشاد؛ مما أسهم في إخراج الرسالة بهذه الصورة، فله كل الشكر والتقدير والاحترام.

كما أتقدم بالشكر والتقدير إلى أعضاء لجنة المناقشة الأستاذ الدكتور خالد لفته الزبيدي، والدكتور بسام محمد أبو رميلة، على تفضلهما قبول مناقشة هذه الرسالة، وعلى كل ما قدماه من توجيهات أثرت هذه الرسالة.

الباحث

فهرس المحتويات

الملخص

تناولت هذه الدراسة موضوع حجية حكم الإلغاء وآثارها في قضاء محكمة العدل العليا، ومن المتفق عليه أن هذه الحجية عامة ومطلقة، فيكون لزاماً على الإدارة تنفيذ الأحكام الصادرة من المحكمة بالإلغاء وبأثر رجعي، وذلك بإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار.

وتهدف الدراسة إلى توضيح آثار الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء ضمن قضاء محكمة العدل العليا الاردنية، وحجيتها وما تتمتع به من قوة ملزمة. كما إن أهميتها بالنسبة للإدارة في كيفية احترام الأحكام القضائية الصادرة بإلغاء القرارات الإدارية من خلال إعادة الحال الى ما كان عليه قبل صدور القرار، وتوضيح الجزاءات المترتبة على امتناع الإدارة.

وتكمن إشكالية الدراسة في القصور التشريعي، إذ يتطلب الأمر تدخل المشرع لوضع القواعد المنظمة لحجية حكم الإلغاء، والآثار المترتبة عليها بما فيها إلزام الإدارة لاحترام مقتضيات هذا الحكم.

فالغموض الذي يدور حول حجية حكم الإلغاء وآثارها، والتعمد المتكرر للإدارة في عدم احترام أحكام الإلغاء من خلال التقاعس في تنفيذ الأحكام القضائية، الأمر الذي يخل بحقوق الأفراد، ويجعل حق التقاضي في مواجهة الإدارة حبراً على ورق، وهذا إعتداء صارخ على السلطة القضائية.

إزاء ذلك يتعين على الإدارة عند صدور حكم قضائي بإلغاء قرار إداري، أن تراعي أمرين:

1- التنفيذ السليم لحكم الإلغاء ليرتب كافة آثاره، وتعود المراكز القانونية كما كانت قبل صدور القرار المعيب.

2- تلافي الأخطاء في القرارات اللاحقة لكي لا تقع الإدارة بعيب الانحراف في السلطة، ومخالفة القانون دون قصد؛ ومرد ذلك عدم الفهم السليم للحجية.

بناءً على ذلك فقد تم اختيار هذا الموضوع محلا للبحث، وتم تقسيمه إلى فصلين، وأنهينا الدراسة بخاتمة ضمت أهم الاستنتاجات والتوصيات التي تم التوصل إليها من خلال الدراسة، ومنها:

توصى الدراسة بالتوسع في مفهوم الحجية المطلقة لحكم الإلغاء، والعمل على تطبيقه دون وضع حدود؛ فيجب أن تطال جميع من تأثرت مراكزهم القانونية بصدوره سواء كان في القرارات المماثلة أو الجماعية، أو التبعية حتى ولو لم يكونوا طرفا في الدعوى، لأن الحجية المطلقة لحكم الإلغاء تقتضي عدم مشروعية القرار، وبطلانه من وقت صدوره، كما وتوصي بالسير على نهج مجلس الدوله الفرنسي بإعطاء سلطة للقاضي الإداري في توجيه الأوامر للإداره لتنفيذ حكم الإلغاء، أو الحلول مكانها لتنفيذ الحكم في حال تعنتها في عدم التنفيذ مع إمكانية إرفاق هذه الأوامر بفرض غرامه تهديدية.

المقدمة

القانون هو المظلة التي يعمل تحت ظله الحكام والمحكومون في الدولة، وأساس ذلك يتجسد بمبدأ المشروعية المتمثل بإحترام القانون الذي يحكم كافة تصرفات هيئات الدولة ومؤسساتها، والأفراد على حد سواء.

ومن هنا تخضع الدولة ممثلة بسلطاتها الثلاث لحكم القانون، دون أن تتجاوزه وذلك احتراماً لمبدأ المشروعية، كون أن كل سلطة من هذه السلطات الثلاث لها اختصاصات محدد، وليس من حقها أن تتغول على اختصاص سلطة أخرى، فالسلطة التشريعية تقوم بسن وإعداد القوانين، والسلطة القضائية تعمل على تطبيق هذه النصوص القانونية عند وجود خصومة، أو فض منازعة عُرضت أمامها، أما السلطة التنفيذية فهي تقوم بتأدية الخدمات العامة، وصيانة الصالح العام من خلال تنفيذ القوانين.

ومع تطور الحياة يتسع دور السلطة التنفيذية، مما يؤدي إلى ازدياد نشاطها، مما يجعلها أكثر السلطات تماساً بالأفراد، ومن أجل تحقيق النمو الاجتماعي والاقتصادي في الدولة تتمتع السلطة التنفيذية ممثلة بالإدارة بامتيازات عديدة؛ لتستطيع ممارسة نشاطاتها مستخدمة عدة أساليب منها قانونية تتوخى من خلالها إحداث أثر قانوني، وذلك بإصدار قرارات إدارية بإرادتها المنفردة، وإبرام عقود إدارية، أو قد تلجأ إلى القيام بأعمال مادية لا تقصد من وراءها إحداث آثار قانونية.

وبالرغم من الأساليب المتعددة للإدارة؛ لممارسة نشاطاتها المتنوعة يبقى القرار الإداري الأسلوب الأكثر شيوعاً واتساقاً في ممارسة الإدارة لمهامها.

وبحكم هذه المسؤولية ولما كانت الإدارة تقوم بنشاطها الإداري عن طريق موظفيها، وهم من البشر غير المعصومين عن الخطأ، فقد تنتهك الحقوق والحريات من خلال التعسف في استعمال السلطة، أو مجانبة مبدأ المشروعية، وللحد من هذه الظاهرة، قيد المشرع سلطة الإدارة في

إصدار القرارات الإدارية؛ حيث حدد لها عناصر وأركان يجب أن تتوفر في القرار الصادر عنها كما وحدد طريقة تنفيذ هذه القرارات في مواجهة الأفراد.

ولما كانت الإدارة بأعمالها بإحترام مبدأ المشروعية، فمن الواجب عليها سحب أو إلغاء قرارها الإداري عندما يشوبه أحد عيوب المشروعية، ولكن إذا ما رفضت الإدارة، وتمسكت بقرارها المخالف للمشروعية يبقى القضاء الملاذ الوحيد الذي يلجأ إليه الأفراد لحمايتهم من أي تعسف أو سوء استخدام السلطة الإدارية لإمتيازاتها، وذلك من خلال دعوى الإلغاء التي يرفعها الأفراد أمام القضاء الإداري للطعن بمشروعية القرار، ويكون على القاضي تطبيق حكم القانون، فإما أن يحكم بأن القرار الإداري سليم وغير معيب، فترد الدعوى، أو يقرر أنه غير مشروع، فيصدر الحكم بإلغائه لإصابته بأحد عيوب المشروعية.

يؤدي حكم الإلغاء إلى إعدام الوجود القانوني للقرار الإداري، وينهار كل ما بُني عليه، ويكون لزاماً على الإدارة بأن تنفذ حكم الإلغاء، والعمل على تنفيذ كافة آثاره، وبخلاف ذلك يُعد تصرف الإدارة مخالفاً لمبدأ حجية الشيء المقضي به، وهو جوهر وثمرة حكم الإلغاء، وسيتم في هذه الدراسة عرض حجية حكم الإلغاء، وآثاره من جوانب متعدده في ظل قرارات محكمة العدل العليا الأردنية مع الاستنارة بالفقه والقضاء المقارن.

أولاً: أهمية الدراسة

من المسلم به أن دعوى الإلغاء ليست دعوى قضائية بين خصوم عاديين، فهذه الدعوى تكون ضد القرار المطعون فيه، وليس ضد مصدر القرار، ولهذا تُعرف بأنها: دعوى محلها قرار وليست دعوى خصوم، وبخلاف الأصل يؤدي ذلك إلى أن الأحكام القضائية الصادرة بالإلغاء تتمتع بحجية عامة ومطلقة، أي أن الحكم القضائي يسري على كافة من طعن، أو من لم يطعن بالقرار الإداري، كما ويسري أيضاً في مواجهة جميع جهات الإدارة، سواء مثلت في الدعوى، أو لم

تمثل، وعلى ذلك يمكن الإحتجاج بالحكم القضائي بمواجهة الكافة، سواء تأثروا بتنفيذه بصورة مباشرة، أو غير مباشرة.

وبناءً على ما سبق فإن للحجية أهمية بالغة في تحقيق القضاء الإداري للعدالة، وأداء رسالته، والمتمثلة في حماية الأفراد بمواجهة الإدارة من تعسفها عند إصدار القرار.

وقد استقر فقه القانون العام على ان الضمان الحقيقي والفعال لمبدأ المشروعية يتمثل في إخضاع تصرفات السلطة العامة للرقابة القضائية.

أما بالنسبة للصفة الإلزامية للحكم الصادر في دعوى الإلغاء بمواجهة القرار المطعون فيه الصادر من جهة الإدارة، فالنتيجة المنطقية هي إلزام الإدارة بإطاعة كل ما جاء في الحكم، وتنفيذه وتحقيق نتائجه، وعلة ذلك أن حكم الإلغاء صادر استناداً للقواعد القانونية، وهذه القواعد ملزمة للجميع، وبذلك فإن من المخالف للمنطق أن يتم الإقرار بالصفة الإلزامية لأعمال السلطة التشريعية وننكرها على أعمال السلطة القضائية المستندة أصلاً للقانون، فصفة الإلزام للأحكام القضائية تستمد من قوة القانون نفسه.

إن أهمية دعوى الإلغاء من الناحية العملية تقاس بالآثار التى تترتب على أحكام الإلغاء، والنتائج التي تحققها هذه الأحكام. أما من الناحية النظرية فتثير دراسة آثار حكم الإلغاء الكثير من المسائل الفقهية الهامة التي ينفرد بها حكم الإلغاء.

وبناءً عليه يتمحور جوهر الدراسة في سيادة مبدأ المشروعية، فالقرار الإداري هو افصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد إحداث أثر قانوني معين، متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الدافع عليه إبتغاء المصلحة العامة. وعليه يترتب على الإدارة أن تخضع في كل أعمالها القانونية والمادية لمبدأ المشروعية، فتنفيذ الإدارة لأحكام الإلغاء يحقق احتراماً لمبدأ المشروعية وسيادته.

وتبرز أهمية الدراسة في توضيح آثار الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء ضمن قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، وحجيتها، وما تتمتع به من قوة ملزمة.

كما تكمن أهمية الدراسة بالنسبة للإدارة في كيفية إحترام الأحكام القضائية الصادرة بإلغاء القرارات الإدارية من خلال إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار، وتوضيح الجزاءات المترتبة على إمتناع الإدارة.

أما بالنسبة للمشرع فهي تنير الطريق أمامه عند سن القواعد القانونية المتعلقة بحجية الأحكام الصادرة من محكمة العدل العليا، وخاصةً في ظل التعديلات الدستورية الجديدة، والتي أقرت قضاء إداريا على درجتين في الأردن، والذي يعزز بدوره مزيداً من العدالة للأفراد عند مخاصمة الإدارة، كما ويجعل قاضي الدرجة الأولى أكثر دقة وحذر في تطبيقه للقانون، لعلمه بوجود طرق للطعن في حكمه أمام محاكم أعلى.

ويمكن أن يفيد منها المشرع من خلال وضع آليات قانونية لاحترام حجية حكم الإلغاء، والزام الإدارة بإحترامها، وفرض جزاءات في حالة امتناعها عن تنفيذ هذه الآليات.

ثانياً: إشكالية الدراسة

من المحتم أن زوال القرار من النظام القانوني يفقد العديد من الأعمال القانونية والمادية للإدارة أساسها، وسندها القانوني، ولذلك توجب إزالة كل ما بني على هذا القرار سواء تمثلت في قرارات إدارية، أو عمليات قانونية مركبة كان للقرار الملغى دور في تكوينها.

وعلى ذلك فإن حجية الأحكام التي يتوجب على الإدارة احترامها تثبت لمنطوق الحكم لا لأسبابه، ولا شك في أن تنفيذ الإدارة للأحكام القضائية الصادرة بالإلغاء يثير العديد من الإشكاليات القانونية، وذلك لأن لتنفيذ أحكام الإلغاء انعكاسات إيجابية، أو سلبية على العديد من الأفراد.

ومن هذه الإشكاليات القصور التشريعي، إذ يتطلب الأمر تدخل المشرع لوضع القواعد المنظمة لحجية حكم الإلغاء، والآثار المترتبة عليها بما فيها إلزام الإدارة باحترام مقتضيات هذا الحكم.

كما أن الغموض الذي يدور حول الآثار التي ترتبها أحكام الإلغاء، والتعمد المقصود والمتكرر للإدارة في عدم احترام أحكام الإلغاء من خلال التقاعس في تنفيذ الأحكام القضائية، يخل بحقوق الأفراد ويجعل حق التقاضي في مواجهة القرار الإداري حبراً على ورق، وهذا اعتداء صارخ على السلطة القضائية.

فعلى الإدارة عند صدور حكم قضائي بإلغاء القرار الإداري الاستفادة من هذا الحكم مرتين، الأولى في التنفيذ الصحيح والسليم لحكم الإلغاء، ليرتب كافة آثاره، وتعود المراكز القانونية كما كانت عليه قبل صدور القرار المعيب.

أما الثانية فمن خلال تلافي الأخطاء في القرارات اللاحقة، وبخلاف ذلك تقع الإدارة في عيب الانحراف في السلطة، ومخالفة القانون دون قصد ومرد ذلك عدم الفهم الصحيح لحجية حكم الإلغاء.

وبناءً على ما سبق فإن مفهوم الحجية مفهوم مستمر، وعلى الإدارة احترام حكم الإلغاء بالنسبة للقرار نفسه، والإلتزام به، والاستفادة منه بالنسبة للقرارات اللاحقة.

ثالثاً: تساؤلات الدراسة

1. ما مدى كفاية التشريعات ووجود الثغرات القانونية وأوجه القصور في النظام القانوني لحجية حكم الإلغاء في التشريع الأردني، وما مدى ارتباط حجية حكم الإلغاء بالنظام العام؟

2. ما مدى التوفيق بين الاعتبارات التي تملي فكرة الأثر الرجعي لحكم الإلغاء والاعتبارات الأخرى التي تفرض الإبقاء على الآثار التي رتبها القرار في الماضي منعاً لزعزعة المراكز القانونية أو احتراماً للحقوق المكتسبة؟

3. ما هي الآليات والضمانات القانونية اللازمة لإحترام الإدارة لحجية حكم الإلغاء ووضع حد لحالات عدم التنفيذ لأحكام الإلغاء؟

رابعا: منهج الدراسة

من طبيعة الدراسة والأهداف التي تسعى لتحقيقها، سيستخدم الباحث المنهج الوصفي والتحليلي الذي يعتمد على دراسة الواقع من خلال تتبع حقائق الموضوع، وجزئياته، ودراسة النصوص القانونية، وأحكام القضاء، وآراء الفقه الإداري ذات الصلة بموضوع الدراسة.

خامساً: محددات الدراسة

يتحدد نطاق هذه الدراسة في قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة (1992)، وقانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم (24) لسنة (1988) المعدل بموجب القانون رقم (14) لسنة (2001)، وتركز الدراسة على موضوع حجية الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء، والآثار المترتبة عليها، وموقف الفقه والقضاء الأردني والمقارن على سبيل الاستئناس.

سادسا: مصطلحات الدراسة

1- حجية الأمر المقضي به: صفه تلحق بالحكم القضائي القطعي الصادر من محكمة مختصة، ويترتب على توافر هذه الصفة احترام المحاكم له وعدم البحث في نفس الموضوع من جديد، والتسليم بما قضى به الحكم بين الخصوم.

2- الحجية المطلقة: امتداد أثر الحكم القضائي ليسري إلى الغير إضافةً إلى أطراف النزاع ويحتج به بمواجهة الكافة في مختلف الدعاوى.

3- الحجية النسبية: هي الحجية التي تحول دون تقديم دعوى إلغاء جديدة حتى من المستدعي نفسه، إلا إذا كانت مستندة إلى أدلة جديدة بين اطراف الدعوى.

4- الإلغاء الكلي: إعدام القرار كليا أي يكون شاملا لجميع عناصر القرار الإداري عند صدوره، وبأثر رجعي.

5- الإلغاء الجزئي: ويحدث عندما يكون ممكنا فصل أجزاء القرار عن بعضها، وإلغاء بعضها دون الآخر.

6- الغير: الشخص الذي لم يكن طرفاً في الخصومة بشخصه، أو لم يمثل فيها بحال من الأحوال، ولا يُعد من الغير الخلف العام، أو الخاص لأنهما مثلا في شخص السلف، والقاصر والغائب، لا يعدان أيضاً من الغير، لأن لهما ممثلا قانونياً في الدعوى.

7- عدم رجعية القرارات الإدارية: اقتصار آثار القرار الإداري على المستقبل وعدم سريان آثارها على الماضي حرصاً على استقرار المراكز القانونية.

8- العمليات القانونية المركبة: إجراءات إدارية قابلة للانفصال تكون جزءاً من بنيان عملية قانونية تدخل في اختصاص القضاء العادي أو الإداري بناءً على ولايته الكاملة، أو تخرج عن اختصاص أية جهة قضائية لكن القضاء يقوم بفصل هذه الإجراءات عن تلك ويقبل الطعن بها بدعوى الإلغاء استقلالاً عن العملية ذاتها.

سابعاً: الدراسات السابقة

يعتبر موضوع الدراسه حجية الحكم الصادر بالإلغاء، والآثار المترتبة عليها من المواضيع الهامة في القضاء الإداري، وخاصة أنه لم يتناولها الكتّاب المختصون في القضاء الإداري بدراسة مستقلة، وإن كان هنالك دراسات تناولت هذا الموضوع ولكن كانت قليلة وقديمة مع العلم أن التطور المطرد للقضاء الإداري والسريع يحتم علينا دراسة هذا الموضوع في الوقت الحاضر، مع الإشارة

إلى أن جميع الدراسات السابقة كانت عوناً في الدراسة الحالية، وشكلت موضوع الدراسة لحجية حكم الإلغاء وهذه الدراسات هي:

1- عبد المنعم عبد العظيم جيره: آثار حكم الإلغاء دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي - جامعة القاهره - أطروحة دكتوراه (1971).

عقد الباحث دراسة مقارنه بين القضاء الإداري المصري والقضاء الإداري الفرنسي في موضوع حجية حكم الإلغاء، وتقدير القيمة العملية لرقابة الإلغاء، وخُلصت الدراسة لعدد من النتائج لعل من أهمها:

- إن الحجية المطلقة لأحكام الإلغاء يعمل أثرها على نحو شبه مكتمل، فهي تسري على جميع المنازعات سواء دخل في اختصاص القضاء الإداري، أو العادي إذا ما أثير بشأنها في مشروعية القرار الملغى.
- يتم إعمال حجية حكم الإلغاء بمواجهة الكافة، ويجوز لكل ذي مصلحة من الغير التمسك بالحكم الصادر بالإلغاء ويجوز الاحتجاج بهذا الحكم بمواجهة الغير.
- الإلغاء النسبي واعتراض الغير هي استثناءات على الحجية المطلقة في القضاء الإداري، وهي استثناءات نظرية ليس لها صدى في الواقع، ولا وجود لها في القضاء المصري، وظل نطاقها محصوراً على نوع واحد من القرارات، وهي قرارات التعيين في الوظائف المحجوزة.

أوجه الاتفاق والاختلاف

اتفقت الدراسة الحالية مع هذه الدراسة كونها ناقشت موضوع آثار حكم الإلغاء من خلال المنهج المتبع، وهو المنهج الوصفي والتحليلي والمقارن، والذي ينتهجه معظم الباحثين في الدراسات القانونية في حين كان الاختلاف مع هذه الدراسة أن الدراسة الحالية ركزت على آثار

حكم الإلغاء في ظل قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (12) لسنة (1992) وما استقرت عليه من مبادئ قضائية في هذا الشأن بالفقه والقضاء المقارن.

2- ميسون جريس الأعرج: آثار حكم إلغاء القرار الإداري دراسه مقارنة - جامعة عمان العربية - أطروحة دكتوراه (2005).

تناولت الباحثة في هذه الأطروحة آثار حكم إلغاء القرار الإداري في كل من فرنسا ومصر والأردن، وما يتمتع به حكم الإلغاء من حجية مطلقة، وما يترتب على ذلك من آثار.

توصلت الباحثة من خلال هذه الدراسة إلى عدة نتائج، أهمها:

- يتمتع حكم الإلغاء بحجية مطلقة يسري أثرها على جميع الطعون التي قد يثار فيها البحث في مشروعية القرار الملغي، ولا يقتصر على من صدر الحكم في مواجهتهم وإنما يسري أيضاً في مواجهة الغير.
- يتمتع حكم الإلغاء بالقوة الملزمة للأمر المقضي به، مما يفرض على الإدارة التزاماً بتنفيذه كاملاً.
- إعطاء القاضي الإداري مزيداً من السلطات والوسائل في مواجهة الإدارة؛ لضمان تنفيذ الحكم دون المساس بمبدأ الفصل بين السلطات؛ لأن القيمة العملية لأحكام الإلغاء تكمن في تنفيذها.

أوجه الاتفاق والاختلاف

اتفقت الدراسة الحالية مع هذه الدراسة كونها ناقشت موضوع آثار حكم الإلغاء في الأردن من خلال المنهج المتبع، وهو الوصفي والتحليلي والمقارن، والذي ينتهجه معظم الباحثين في الدراسات القانونية، في حين كان الاختلاف مع هذه الدراسة أن الدراسة الحالية ركزت على حجية حكم الإلغاء، والآثار المترتبة على ذلك في ظل قانون محكمة العدل العليا الاردنية رقم (12) لسنة

(1992)، وما استقرت عليه المحكمة من مبادئ قضائية، كما واستأنست الدراسة الحالية بآراء الفقه والقضاء الإداري المقارن.

ثامناً: خطة الدراسة

الفصل الأول: حجية الحكم الصادر في دعوى الإلغاء

المبحث الأول: ماهية حجية الحكم القضائي

المطلب الأول: مفهوم الحجية وصورها

المطلب الثاني: نطاق حجية الحكم الصادر بإلغاء القرار الطعين

البمحث الثاني: ضمانات احترام الإدارة لحجية حكم الإلغاء

المطلب الاول: وسائل إجبار الإدارة على احترام حجية حكم الإلغاء

المطلب الثاني: الجزاءات المترتبة على عدم احترام الإدارة حجية حكم الإلغاء

الفصل الثاني: آثار حجية حكم الإلغاء

المبحث الاول: آثار حجية حكم الإلغاء بالنسبة للطاعن

المطلب الاول: الآثار الهادمة

المطلب الثاني: الآثار البناءة

المبحث الثاني: آثار حجية حكم الإلغاء بالنسبة للغير

المطلب الاول: ماهية الغير

المطلب الثاني: امتداد حكم الإلغاء بالنسبة إلى الغير

الخاتمة

النتائج والتوصيات

الفصل الأول

حجية الحكم الصادر في دعوى الإلغاء

يطلق الحكم بصفة عامة عند إستعمال القاضي للسلطة القضائية، وذلك بصرف النظر عن المحكمة التي أصدرت الحكم، وبصرف النظر عن مضمونه، فلكل حكم علة تختلف بحسب ما أثير من مسائل في القضية، وما انتهى إليه رأي المحكمة.

عند اقتناع القاضي بالدلائل والقرائن والبراهين بمناسبة المنازعات التي تُنظر أمامه، يصدر القاضي قراره بشكل بنّاء وقانوني ومنطقي، ووفقاً للعدالة ويكون هذا حكماً قضائياً[1].

أما بالنسبة لحكم الإلغاء فهو حكم قضائي، لكنه يصدر بمناسبة خصومة إدارية، تتميز دائماً بأن الإدارة أحد طرفيها، ولها طبيعة خاصة تنبع من الدعوى التي يصدر بمناسبتها، والغاية التي يتوخاها القاضي من إنزال أثره على المراكز القانونية؛ ليصل مداه كل القرار الإداري، أو شطراً منه[2].

يترتب على صدور الحكم القضائي عدة آثار أهمها الحجية، وتعني الحرمة التي يحوزها الحكم، ويُعد بمقتضاها متضمناً قرينة لا يقبل الدليل العكسي[3].

تتمتع الأحكام الصادرة من محكمة العدل العليا بقوة الشيء المقضي به، بحيث تكون حجة فيما قضت به، حيث أن صدور قرار نهائي في الدعوى يؤدي إلى عدم إبقاء أي طريق لإعادة البحث في الحكم الصادر فيها، وتستنفذ المحكمة ولايتها بمجرد صدور الحكم، وليس لها أن تتراجع

---

[1]) د. حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعات الإدارية، عالم الكتب للتوزيع والنشر، القاهرة، مصر، 1988، ص 402.

[2]) إسراء محمد حسين البياتي، حجية حكم الإلغاء وعدم التزام الإدارة بتنفيذه، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة بغداد، العراق، 1996، ص 15.

[3]) بروا فاروق سعيد، إمتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة اليرموك، إربد، الأردن، 2012، ص 23.

عما قضت به، وكل ما يمكن لها أن تفعله هو تصحيح ما وقع منها من أخطاء مادية حسابية كانت أو كتابية، أما إذا لم يكن القرار موقعاً، فلها تصحيح الأسباب أو تكملتها ليزيده وضوحاً وجلاءاً[1].

وعليه يتكون المضمون الشكلي لحجية الأمر المقضي به؛ بمعنى أن ما قضت به المحكمة لا يجوز أن يُطرح مرة ثانية للمناقشة بصورة مباشرة، أو غير مباشرة، وسواء كان بشكل دفع أو بصورة دعوى، وذلك لأن ما حواه الحكم يعتبر صحيحا وعنواناً للحقيقة، فهو قرينة لا تقبل إثبات العكس، ولا يجوز عرض ذات النزاع مرة أخرى إلى محكمة أخرى، وهذا جوهر الحجية، أو مضمونها المادي؛ باعتباره متعلقاً بالأحكام التي يتعين تنفيذها طوعاً أو كرهاً ما دامت تتضمن القوة الحقيقية للقانون، والتي لا يصح معها أن تكون محل نقاش من جديد؛ لأنها تحمل في طياتها القوة المُلزمة للتنفيذ[2].

وبناءً على ما سبق سيتم تناول هذا الفصل من خلال مبحثين:

المبحث الأول: ماهية حجية الحكم القضائي.

المبحث الثاني: ضمانات احترام الإدارة لحجية حكم الإلغاء.

(1) د. طعيمة الجرف، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1985، ص 329.

(2) د. فهد أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2005، ص 406.

المبحث الأول

ماهية حجية الحكم القضائي

يُعد إلغاء القرار المطعون به الغاية التي يستهدف الطاعن تحقيقها من مخاصمة القرار الإداري قضائياً بدعوى الإلغاء، ولكن هذه الغاية لن تتحقق إلا إذا ثبت للقاضي عدم مشروعية القرار الطعين، وعلى ذلك ستكون نتيجة دعوى الإلغاء المقبولة شكلاً، إما رد الدعوى موضوعاً، أو إلغاء القرار محل الدعوى[1]، وهنا تثور عدة تساؤلات، أولها عن حجية هذا القرار، هل تكون نسبية يقتصر أثرها على أطراف الدعوى، أم تكون مطلقة يشمل أثرها العامة؟

كما ويثور تساؤل عن طبيعة الإلغاء وكيفيته، ونطاقه، وهل يكون الإلغاء للقرار برمته أو يكون لجزء منه؟

هذا ما سيتناوله الباحث من خلال مطلبين:

المطلب الأول: مفهوم الحجية وصورها.

المطلب الثاني: نطاق حجية الحكم الصادر بإلغاء القرار الطعين.

---

[1]) د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2004، ص959.

المطلب الأول

مفهوم الحجية وصورها

تعددت التعريفات التي ساقها الفقه لحجية الشيء المقضي به، ولوحظ الخلط بين حجية الشيء المقضي به، وقوة الشيء المقضي به؛ فالحجية لغةً تعني الدليل والبرهان كما وردت في المعجم الوسيط.

تنص المادة (41/أ) من قانون البينات الأردني على أن "الأحكام التي حازت الدرجة القطعية تكون حجة بما فصلت فيه من الحقوق، ولا يجوز قبول دليل ينقض هذه القرينة، ولكن لا تكون لتلك الأحكام هذه القوة إلا في نزاع قام بين الخصوم أنفسهم دون أن تتغير صفاتهم، وتعلق النزاع ذاته محلاً وسبباً"[1].

ولم ينص المشرع الأردني على تعريف صريح ومحدد لحجية الشيء المقضي به، واكتفى بذكر أحكامها، ومن المتفق عليه أنه ليس من مهام المشرع وضع التعاريف؛ لأنها تكمن في صميم أعمال الفقه.

وفي تعريف الفقهاء للحجية فقد عرّفها أحدهم: "الصفة غير القابلة للمنازعة والثابتة بواسطة القانون لمضمون الحكم، وعليه فإن الشيء الذي نوزع فيه وصدر بشأنه حكم لا يكون قابلاً للمنازعة فيما بعد"[2].

---

[1]) قانون البينات الأردني رقم (3) لسنة 1952 المنشور في العدد (1108) من الجريدة الرسمية بتاريخ 19952/5/17 المعدل بالقانون رقم (16) لسنة 2005 المنشور بالجريدة الرسمية بالعدد (4709) صفحة (2188) تاريخ 2005/6/1.

[2]) د.أحمد السيد الصاوي، الشروط الموضوعية للدفع بحجية الشيء المحكوم فيه، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 1971، ص 9.

وفي تعريف آخر نجد أنها: "الحكم الذي يصدر من القضاء يُعد حجة بما يفصل فيه؛ لأن القانون يعتبر هذا الحكم مطابقاً للحقيقة، بل يعتبره عنوانها ولو لم يكن كذلك من ناحية الواقع، وينبني على ذلك أنه لا يجوز لأي من كان طرفاً في النزاع سواء في ذلك من خسر الدعوى أو من كسبها أن يعيد طرح النزاع مرة ثانية أمام القضاء بدعوى مبتدأه، فإن فعل كان للطرف الأخر أن يدفع الدعوى بحجية الشيء المقضي به أي يسبق الفصل فيها"[1].

وقيل أيضاً أن الأحكام الصادرة في القضاء تكون حجة بما فصلت فيه، وينبغي التسليم بصحة ما تتضمنه، وسلامة الإجراءات المتبعة في إصدارها[2].

وقد وقيل بأنها: "نوع من الحصانة التي تلحق بالتأكيدات القضائية الواردة في خصوص الحقوق، والمراكز القانونية على الطلب القضائي أو الدعوى، فتفرض نفاذها، وتحول دون المساس بها في أية إجراءات قضائية مستقبلية تنشأ بين الخصوم، وتدور حول ذات الحقوق والمراكز القانونية محل التأكيدات القضائية الصادرة في الدعوى، مما يضفي على مضمون الحكم القضائي الصادر فيها حجية تجعله غير قابل للمنازعات"[3].

وبناءً على التعريفات السابقة لا يجوز للهيئات القضائية التي أصدرت الأحكام العدول عنها، وتلتزم جميع المحاكم بها، ويحظر على الخصوم التقدم لطرح النزاع مرة أخرى أمام القضاء من جديد لسبق الفصل فيها.

ومن خلال ما سبق قد يقتصر أثر الحجية في الدعوى التي صدر بشأنها الحكم، وعلى ذات النزاع الذي تم الفصل فيه محلاً وسبباً، وهذا الشكل المقيد للحجية يسمى بالنسبي، فإذا ما

---

[1]) د. أنور سلطان، قواعد الإثبات في المواد المدنية والتجارية، دار الجامعة الجديدة، بيروت، لبنان، 2005، ص 174.

[2]) د. محمد حسين منصور، قانون الاثبات، منشأة المعارف للنشر، الاسكندرية، مصر، 2000، ص172.

[3]) د. علي ابو عطية هيكل، شرح قانون المرافعات، دار المطبوعات الجامعية للنشر، الإسكندرية، مصر، 2007، ص502.

امتد أثر الحجية إلى الغير والذي لم يكن طرفاً في الدعوى وسرى في شأن كل الدعاوى التي صدر بشأنها الحكم، وبالتالي اكتملت لدينا الصورة الحقيقية لما يسمى بالحجية المطلقة[1].

لذلك سيتم تناول ذلك بفرعين:

الفرع الأول: الحجية النسبية وشروطها.

الفرع الثاني: الحجية المطلقة وشروطها.

الفرع الأول: الحجية النسبية وشروطها

أحاط المشرع الأردني الأحكام القضائية باحترام خاص، وذلك بتحصينها بحجية الأمر المقضي به، إذ تنص المادة (1/41) من قانون البينات الأردني على أن: "الأحكام التي حازت الدرجة القطعية تكون حجة بما فصلت فيه من الحقوق، ولا يجوز قبول دليل ينقض هذه القرينة ولكن لا تكون لتلك الأحكام هذه القوة إلا في نزاع قام بين الخصوم أنفسهم دون أن تتغير صفاتهم وتعلق النزاع بالحق ذاته محلاً وسبباً"[2].

ويُلحظ من ذلك أن المشرع اعترف بالحجية النسبية للأمر المقضي به، ولكن لإعمال هذه الحجية شروط يمكن تقسيمها إلى قسمين؛ فالقسم الأول: شروط تتعلق بالحكم ذاته، أما القسم الثاني: شروط متعلقة بالحق المدعى به، وهي خاصة بإعمال الحجية النسبية وهي موضوع الدراسة الحالية في هذا الفرع ولا تنطبق على الحجية المطلقة[3].

---

[1]) د. عبد المنعم عبد العظيم جيره، آثار حكم الإلغاء، أطروحة دكتوراه، غير منشورة، جامعة القاهرة، مصر، 1970، ص28.

[2]) قانون البينات الأردني رقم (30) لسنة 1952 في العدد 1108، من الجريدة الرسمية بتاريخ 1952/5/17 المعدل بالقانون رقم 16 لسنة 2005 المنشور بالجريدة الرسمية بالعدد 4709، تاريخ 5002/6/1، ص 2188.

[3]) ميسون جربس عيسى الأعرج، آثار حكم إلغاء القرار الإداري "دراسه مقارنة"، أطروحة دكتوراه، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، عمان، الأردن، 2005، ص 19.

إذا" تستلزم الحجية النسبية لإعمالها توافر ثلاث شروط وهي وحدة الخصوم، ووحدة الموضوع، ووحدة السبب وسيتم توضيح ذلك على النحو التالي:

أولا: شرط اتحاد الخصوم

لقد أكدت المادة (41) من قانون البينات الأردني على هذا الشرط بنصها: "... ولكن لا تكون لتلك الأحكام هذه القوة إلا في نزاع قام بين الخصوم أنفسهم دون أن تتغير صفاتهم...".

وعززت ذلك محكمة التمييز على هذه الشروط، حيث قضت في أحد قراراتها "أن الأحكام التي تحوز قوة الشيء المحكوم به هي التي تتعلق بنزاع قائم بين الخصوم أنفسهم دون أن تتغير صفاتهم وتعلق النزاع بالحق ذاته محلاً وسبباً"[1].

وتأكيدا على ذلك يقابل نص المادة (41) من قانون البينات نص المادة (101) من قانون الإثبات المصري، والتي نصت على أن: "الأحكام التي حازت قوة الأمر المقضي تكون حجة فيما فصلت فيه من الحقوق، ولا يجوز قبول دليل ينقض هذه الحجية، ولكن لا تكون لتلك الأحكام هذه الحجية إلا في نزاع قام بين الخصوم أنفسهم دون أن تتغير صفاتهم وتتعلق بذات الحق محلاً وسبباً، وتقضي المحكمة بهذه الحجية من تلقاء نفسها، وعليه فإن الحجية القضائية للأحكام الصادرة عن القضاء ليست حجة مطلقة، وإنما حجة نسبية تكون في مواجهة أطراف الدعوى التي تنازعوا فيها فقط، أي فيما بين الخصوم أنفسهم، فالحكم فيما يتعلق بالآثار المترتبة عليه كالعقد لا يسري أثره إلا في حق من كان طرفاً فيه ولا يمتد أثره إلى الغير"[2].

إن محور الحديث بخصوص شرط اتحاد الخصوم والتي قضت محكمة التمييز الأردنية بأن "المادة (41) من قانون البينات قد نصت على أن: "حجية الأحكام التي حازت الدرجة القطعية

---

[1]) تمييز حقوق رقم (1985/260) تاريخ 1985، منشورات مركز عدالة.

[2]) نور زين الدين محمد ابو طرق، حجية الشيء المقضي به في التشريع الأردني، رسالة ماجستير، غير منشورة، جامعة الإسراء، عمان، الأردن، 2009، ص 33.

لا تكون إلا في نزاع قام بين الخصوم أنفسهم دون أن تتغير صفاتهم وتعلق النزاع بالحق ذاته محلاً وسبباً، وحيث أن المدعى عليه لم يكن طرفاً في القضية الكنسية المذكورة، فإنها لا تعتبر حجة عليه"[1]، كما وقضت: "أن ورود المستأنفة الثانية على أن فاطمة سيف الشامي بدلاً من عائشة سيف الشامي وهو من قبيل الخطأ الكتابي والهفوة التي تكسب الخصم حقاً، وإن شرط وحدة الخصوم الذي تتطلبه المادة (41) من قانون البينات ليس متوفراً في الدعويين الجزائيين المفصولتين من قبل محكمة صلح الزرقاء، إذ كانت المميز ضدها لم تكن طرفاً في الدعويين الجزائيين فيعدو الدفع بالقضية المقضية مستوجباً للرد"[2].

وعليه فإن اشتراط اتحاد الخصوم للدفع بحجية الشيء المقضي به، يرجع إلى مبدأ حياد القاضي، وليس إلى الخوف من تعارض الأحكام القضائية، ولو كان ذلك لاكتفى المشرع لمنع تعارض الأحكام اشتراط اتحاد المحل، واتحاد السبب؛ ليكون الحكم في قضية معينة حجة في قضية تضمنت نفس المسألة المطروحة في القضية الأولى متى اتحد المحل والسبب، وبذلك يمتنع صدور حكم يتعارض مع الحكم الأول، لذلك اشترط المشرع اتحاد الخصوم، حتى إذا اختلف الخصوم لا يكون للحكم حجية، ولو مع اتحاد المحل والسبب، ولما كان الخصوم هم الذين تقدموا بإثبات إدعاءاتهم ودفعوا هم بالطرق التي رأوها مناسبة في الحكم الأول وبتوفر حيادية القاضي من خلال ترك الخصوم إلى أنفسهم ليقوم كل منهم بكل ما يستطيع القيام به لإثبات ما يدعيه، لا يجوز أن يكون الحكم الذي يصدره القاضي بحيادية حجة على خصوم آخرين لم يدخلوا في الدعوى

[1]) تمييز حقوق قرار رقم (2000/683)، تاريخ 7\8\2000 منشورات مركز عدالة.

[2]) تمييز حقوق قرار رقم (2004/156)، تاريخ 20\8\2004منشورات مركز عدالة.

الأولى ولم يتمكنوا من استثمار واستغلال ما بأيديهم من وسائل، لتأكيد وإثبات ما يدعونه؛ ذلك أن الحقيقة القضائية ليست حقيقة مطلقة بل هي حقيقة نسبية[1].

فاتحاد الخصوم هو اتحادهم قانوناً لا طبيعة؛ أي اتحاد أطراف النزاع الحقيقيين وليس من قد مثلوا بالدعوى، فليس من المفروض أن يكون الخصوم حضروا بأشخاصهم في الدعوى الأولى، ولكن يكفي أن يكونوا مثلوا بصفتهم القانونية، وذلك من خلال من ينوب عنهم أو من يوكلهم ومهما كان، فالحكم الصادر عن المحكمة يكون حجة بمواجهة الأصيل فقط وليس بمواجهة من ينوب عنهم، ولا تمنع هذه الحجية الوكيل أو النائب أو الوصي في الدعوى الأولى من أن يرفع دعوى جديدة على نفس الشخص في الدعوى ذاتها بصفته أصيلاً، ولا يكون الحكم في الدعوى الأولى حجة عليه؛ ومثال ذلك إذا ادعى بالحق لابنه بصفته ولياً عليه فرُفضت دعواه فهذا الحكم لا يحول دون أن يعود الأب إلى المطالبة بهذا الحق لنفسه بصفته أصيلا[2].

ويكون الحكم حجة على الخصوم وخلفهم العام والخاص، وهذا ما قضت به محكمة التمييز بقولها: "... وحدة الخصوم لا يعتبر الحكم حائزاً لقوة القضية المقضية إلا بالنسبة للخصوم الذين صدر بمواجهتهم، ولا أثر له بالنسبة للغير، ويعتبر طرفاً في النزاع الشخصي نفسه سواء مثل بالذات أمام المحكمة أو بواسطة ممثل قانوني أو تعاقدي وتتعدى هذه الحجية إلى الخلف العام أو الخلف الخاص بشرط أن يكون الحق الذي تلقاه بهذه الصفة فإذا كان الخصمان في الدعوى التي صدر فيها الحكم لم يكن أحدهما خصماً للآخر في الدعوى السابق الفصل فيها فلا محل لحجية الأمر المقضي به "[3].

---

[1]) د. عبدالرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، دار إحياء التراث العربي ، بيروت، لبنان، 1952، ص 677.

[2]) د. عبد الرزاق السنهوري، المرجع السابق، ص 677.

[3]) تمييز حقوق قرار رقم (1999/1553)، تاريخ 13\7\2000 منشورات مركز عدالة.

أما محكمة العدل العليا فقد قضت بأنه: "إذا كانت الدعوى السابقة التي قضت فيها محكمة العدل العليا بحكم مكتسب قوة القضية المقضية المتعلقة بالموضوع نفسه في الدعوى الحالية المنظورة أمام المحكمة، إلا أنها لم تكن متكونة بين طرفي الخصومة في الدعوى الحالية، فإن الحكم السابق لا يمنع من رؤية الدعوى بالموضوع نفسه لاختلاف الخصوم"، وهذا أن محكمة العدل العليا أرادت باتحاد الخصوم[1] قانوناً لا طبيعة.

والحجية النسبية هنا لا تكون في القضايا الإدارية إلا في حالة الأحكام الصادرة برد الدعوى موضوعاً، ويجوز للغير أن يقيم دعوى جديدة شريطة أن يستند الطعن الجديد لأسباب طعن جديدة ومختلفة عن الأسباب التي طرحت في الدعوى الأولى، وعلة ذلك أن الحجية التي يتمتع بها الحكم القضائي تقتصر على المسائل التي فصل بها القاضي، ولا تمتد إلى غيرها، فقد قضت محكمة العدل العليا بأن: "لقد سبق للشركة المستدعية أن طعنت بهذا القرار ذاته أمام هذه المحكمة فصدر حكم برد طعنها ... وعليه فإن دعواها مرة ثانية لا تقبل منها، لأن الدعوى لا تُرى مرتين أما قول الشركة المستدعية: أن أسباب الطعن في هذه الدعوى هي غير أسباب الطعن بالدعوى الأولى فإن ذلك لا يجعل دعواها مقبولة، ما دام موضوع النزاع هو نفسه وبين الخصوم أنفسهم"[2].

والظاهر من ذلك أن للأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء إمكانية إعمال شرط وحدة الخصوم بشأن الأحكام الصادرة برفض الإلغاء، حيث تقتصر حجية الحكم على الشخص الذي أقام الدعوى في مواجهة الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، فالقرار الصادر بالرفض قد يكون صائباً بالنسبة للطاعن، وخاطئاً بالنسبة إلى غيره، أما الأحكام الصادرة بالإلغاء،. فإنها ذات حجية مطلقة في مواجهة الكافة، سواء أفراد، أو إدارة أو جميع جهات القضاء[3].

---

[1]) عدل عليا قرار رقم (76/32)، تاريخ 1976 منشورات مركز عدالة.

[2]) د. علي خطار سطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص961.

3) د. ميسون جريس عيسى الأعرج، آثار حكم إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 22.

ثانياً: شرط اتحاد الموضوع

للدفع بحجية الشيء المقضي به يجب اتحاد موضوع كلا الدعويين ليكون موضوع الدعوى الجديدة هو ذاته موضوع الدعوى التي فصل فيها من قبل القضاء، وأكدت ذلك نص المادة (1/41) من قانون البينات الأردني حين نصت: "... وتعلق النزاع بالحق ذاته محلاً وسبباً"، والمقصود بمحل الدعوى هو الحق الذي يطلبه الخصم، أو المصلحة التي يسعى إلى تحقيقها بالتداعي، سواء كان ذلك الحق أو المصلحة متعلقة بشيء مادي أم لا[1].

ومن المتصور أنه لا يمكن أن يكون للحكم حجية الشيء المقضي به، إلا بالنسبة للمحل ذاته الذي سبق طلبه في الدعوى الذي صدر فيها الحكم، وعليه فإن الحكم بالتعويض عن ضرر في الدعوى يمنع من تجديد المطالبة بالتعويض عن نفس الضرر، مع الإشارة إلى أنه لا يحول من الحكم بتعويض آخر عن ضرر استجد عن نفس العمل الضار، وصدور حكم يقضي بصحة عقد إيجار يحول على المؤجر أو المستأجر رفع دعوى جديدة يناقش في حجية عقد الإيجار، أما صدور حكم للمؤجر باستحقاق الأجرة عن مدة معينة لا يحوز هذا الحكم حجية الشيء المقضي به بالنسبة لاستحقاق الأجرة لمدة أخرى؛ لأن محل هذه الدعوى يختلف عن محل الدعوى الأولى[2].

واتحاد الموضوع هو اتحاد الحق المطلوب الحكم به في الدعويين، فإذا لم يطلب المدعي الحكم له بأحد حقوقه، ولو كان متعلقاً بالدعوى، كان له أن يطلبه بدعوى أخرى، ومثال ذلك أن يرفع الشخص دعوى على أحد مدينيه وضامنه بالتضامن ولم يتقدم بطلب الحكم بالتضامن، وصدر حكم من المحكمة على المدين بالدين، وعلى الضامن بالضمان البسيط دون تضامن، جاز

1) إسراء محمد حسين البياتي، حجية حكم الإلغاء وعدم التزام الإدارة بتنفيذه، مرجع سابق، ص33.
2) د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني "الإثبات ـ آثار الالتزام"، مرجع سابق، ص690.

للمدعي التقدم بدعوى جديدة يطلب بها الحكم بالتضامن على المدين وضامنه؛ لأن الحكم في الدعوى الأولى لم يحوز حجية الشيء المقضي به بالنسبة للتضامن[1].

وتجدر الإشارة إلى أن اختلاف التسميات في الدعوى الأولى والثانية لا تحول دون بقاء وحدة الموضوع في ذلك.

وتأكيداً على ذلك قضت محكمة التمييز بأنه "... يشترط لتطبيق القضية المقضية توافر الشروط التالية: 1- وحدة الخصوم 2- وحدة المحل 3- وحدة السبب، وحيث أن موضوع الدعوى الحقوقية رقم 2006/173 المقامة لدى محكمة بداية حقوق غرب عمان، والأسباب التي أسس المدعون عليها هو ذات موضوع الدعوى الشرعية الذي يعني إبطال عقود البيع، وأن المدعى عليها أقامت دعواها لإبطال تصرف مورث المدعيين أثناء مرض الموت على اعتبار ذلك وصية، وأن المحكمة بما لها من صلاحية وإضفاء الوصف الصحيح على الدعوى دون التقيد بالألفاظ والعبارات الواردة بلائحة الدعوى وحيث أن المحكمة الشرعية التي أقيمت أمامها الدعوى أصدرت قرارها بالإبطال واكتسب الحكم الدرجة القطعية، وأن قرارها صدر في موضوع هي مختصة فيه، وهي وصية، وفقاً للأصول الشرعية، وأن القرار صادر عن محكمة مختصة، وبين نفس الخصوم وأن محل هذه الدعوى هو ذاته المحل المتنازع عليه فإن شروط القضية المقضية متوفرة في هذه الدعوى"[2].

وحيث يكون للمحكمة المختصة التحقق في إيجاد المحل في الدعويين، وفي حالة ثبوت التكرار في الدعوى الجديدة لحكم سابق سواء بإقرار حق تم إنكاره، أو عكس ذلك، فإن القاضي يحكم برد الدعوى، وعدم جواز النظر فيها لسبق الفصل لذات الخصوم، والمحل والسبب، وقد

---

[1]) د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني "الإثبات ـ آثار الالتزام"، مرجع سابق، ص691.

[2]) تمييز حقوق رفم (2007/3386)، تاريخ 26\6\2008، منشورات مركز عدالة.

قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه: "ما لم تنظره المحكمة بالفعل لا يكون موضوعاً لحكم يحوز حجية الشيء المقضي به – تقدير وحدة أو اختلاف الموضوع في الدعويين، مما يدخل في سلطة المحكمة، متى حاز الحكم قوة الأمر المقضي به فإنه يمتنع على الخصوم في الدعوى التي صدر فيها من العودة إلى المناقشة في المسألة التي فصل فيها بأية دعوى تالية يثار فيها النزاع، ولو بأدلة قانونية، أو واقعية لم يسبق إثارتها في الدعوى الأولى، أو أثيرت ولم يبحثها الحكم الصادر فيها"[1].

وكذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنه "يشترط للاحتجاج بالقضية المقضية أن يكون قد بت بالنزاع بين الخصوم أنفسهم دون أن تتغير صفاتهم بالحق ذاته محلاً وسبباً، وعليه فإن قرار لجنة التقاعد الذي انصب على مدة الخدمة وحدها دون أن يبحث في أمر الإصابة من عدمه، فلا يكون القرار المحتج به فاصلاً بخصوص استحقاق راتب الاعتلال، ويكون موضوع النزاع براتب الاعتلال مختلفاً عن النزاع براتب التقاعد، وهذا الاختلاف يمنع الاحتجاج بالقضية المقضية"[2].

وتجدر الإشارة أنه لا يمكن إعمال هذا الشرط لأحكام الإلغاء، والتي هي بطبيعة الحال لها حجية مطلقة، ولكن تسري هذه الحجية النسبية على دعوى التعويض التي ترفع بمناسبة الأضرار الناجمة عن القرار الملغى، والدعاوى الجنائية المقامة على المتهمين بمخالفة القرار الملغي، والحكم الجنائي الحائز للحجية المطلقة والصادر بالإدانة أو البراءة، تنصرف حجيته إلى الوقائع التي يكون الفصل فيها ضرورياً ولازماً لإقامة الحكم الجنائي، ولا تصل الحجية إلى غير ذلك من الوقائع حتى

[1]) المحكمة الإدارية العليا المصرية الدائرة الثانية، 33/347 ق، 1995/3/11، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج46، حسن الفكهاني، ق 211، ص624 أشارت اليه ميسون الأعرج، مرجع سابق، ص 23.

[2]) عدل عليا قرار رقم (86/1)، تاريخ 1986، منشورات مركز عدالة.

وإن ذكرت بشكل عرضي في الحكم الجنائي إلا في الوقائع التي فصل فيها هذا الحكم وكان فصله ضرورياً للفصل في الدعوى العمومية[1].

وبهذا يحوز الحكم الجنائي حجية على دعوى التعويض المدنية في الوقائع التي فصل فيها الحكم الجنائي، وكان فصله فيها ضرورياً ولازماً للفصل في الدعوى العمومية[2].

ثالثاً: شرط وحدة السبب

للدفع بحجية الشيء المقضي به فضلاً عن اتحاد الخصوم والمحل، اتحاد السبب، ومعنى ذلك استناد الدعوى الجديدة إلى ذات السبب التي تقدمت بمقتضاه الدعوى السابقة وهذا ما أكدت عليه المادة (1/41) من قانون البينات الأردني حيث نصت: "....وتعلق النزاع ذاته محلاً وسبباً".

وعرّف الفقه سبب الدعوى بأنه الأساس القانوني التي ترتكز عليه الدعوى، وهو مصدر الطلب الذي يُعد محلاً للدعوى، أو الواقعة القانونية التي يتولد عنها الحق موضوع الدعوى[3].

وعرّفت محكمة التمييز الأردنية وحدة السبب بأنها: وحدة المصدر القانوني للحق المدعى به سواء كان واقعة مادية، أو تصرفاً قانونياً[4].

وسبب الدعوى ركن أساسي في لائحة الدعوى، وقد رتب المشرع الأردني جزاء إسقاط الدعوى في حالة عدم وجوده وفقاً لنص المادة (1/124) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتي نصت بأن: "يجوز للمحكمة أن تقرر إسقاط الدعوى في الحالات التالية: إذا كانت لائحة الدعوى لا تنطوي على سبب الدعوى..."[5].

---

[1]) د. ميسون جريس عيسى الأعرج، آثار حكم إلغاء القرار الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص24.

[2]) المرجع السابق.

[3]) د. عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني "الاثبات ـ آثار الالتزام"، مرجع سابق، ص697.

[4]) تمييز حقوق رقم (2007/286) تاريخ 22\5\2007، منشورات مركز عدالة.

[5]) قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم 24 لسنة 1988، والمعدل بموجب القانون رقم 14 لسنة 2001.

وعليه فإن توفر وحدة السبب وثبوت أن سبب الدعوى الذي صدر فيها حكم هو ذاته السبب الذي يستند إليه المدعي في دعواه الثانية يصطدم ذلك بفكرة الحجية؛ لأن الدعوى المقامة لا يجوز نظرها لسبق الفصل فيها.

ومن تطبيقات محكمة التمييز الأردنية: "... يستفاد من المادة (41) من قانون البينات أنه يشترط لتطبيق قاعدة القضية المقضية 1- وحدة الخصوم 2- وحدة المحل 3- وحدة السبب، وحيث أن موضوع الدعوى المنظورة هو نفس موضوع القضية رقم 2003/4698، ونفس السبب، وهو المطالبة أو منع المطالبة بأتعاب محاماة، وبين نفس الخصوم فإنه لا يغير من الواقع تغير مراكز الخصوم بين مدعي ومدعى عليه "[1].

ويجدر الإشارة أن هذا الشرط لا ينطبق على الأحكام التي تحوز حجية مطلقة، وذلك ليسري أثرها، ويحق التمسك بها في أية دعوى، ولو اختلف سببها عن الدعوى التي صدر بشأنها الحكم المتمتع بالحجية المطلقة، ومثال ذلك الأحكام الجنائية، حيث يحق التمسك بها في دعاوى المطالبات المدنية؛ كدعوى الطلاق، أو الرجوع في الهبة، أو إبطال العقد، كما ويحق التمسك بحكم الإلغاء في الدعاوى الجنائية المقامة على المتهمين بمخالفة القرار الملغى، وفي أية دعاوى جنائية أخرى يُثار بمناسبتها البحث في مشروعية القرار برغم اختلاف السبب في تلك الدعاوى عنه في دعوى الإلغاء[2].

لذلك لا يتم التقيد في إعمال الحجية المطلقة بشرط اتحاد الموضوع والمحل والأسباب التي يتعين توافرها لإعمال الحجية النسبية.

[1]) تمييز حقوق رقم (2004/3983) 2005/3/1، منشورات مركز عدالة.

[2]) د. عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، دراسة مقارنة في القانون المصري، أطروحة دكتوراه، القاهرة، مصر، 1971، ص 6.

وإن اصطلاح الحجية المطلقة مبدأ لعدم خضوع الحجية لشروط النسبية في دعوى الإلغاء؛ لأنه يضم الحجية في مواجهة الكافة، والمتمثلة في عدم التقيد بشروط النسبية الشخصية، وتسمح سريان الحكم في مواجهة الغير، سواء بالاحتجاج عليه بالحكم، أو بتمسك الغير بذلك الحكم[1].

وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا حيث نصت: "... أن الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا بالإلغاء تكون لها الحجة المطلقة على الكافة، وبالنسبة لجميع المحاكم والسلطات الإدارية ويترتب عليها إعدام القرار من يوم صدوره"[2].

إذا" فالحجية النسبية لا تكون للأحكام الصادرة في القضاء الإداري بإلغاء القرار الإداري، بل تقتصر على غير أحكام الإلغاء، وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: "ليس من مقتضيات الحجية التي تتسم بها أحكام الإلغاء أن تهدم قاعدة أخرى أصيلة، وهي قاعدة الأثر النسبي للأحكام العامة، وامتناع انتفاع الأغيار كمبدأ عام بآثارها، وقد حاول القضاء الإداري جاهداً التوفيق والملائمة بين التزام هذه النسبية بقصر آثار الحكم على طرفي الخصومة، وبين الحرص على احترام تلك الحجية المطلقة، فجعل هذه الحجية واضحة الآثار القانونية المترتبة لزاماً على الإلغاء، وفي الأوضاع الواقعية التي لها ارتباط وثيق بالمراكز الملغاة"[3].

وأكدت ذلك أيضاً محكمة العدل العليا بالحجية النسبية للأحكام الصادره من المحكمة برفض الإلغاء بقولها: "لا يرد القول بأن الحكم الذي تصدره محكمة العدل العليا في الموضوع نفسه يكون حجة على الكافة، إذ أن المبادئ التي استقر عليها الفقه والقضاء الإداريان هي أن الأحكام

---

[1]) د. عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص 6.

[2]) عدل عليا قرار رقم 77/122 ، تاريخ 1977، منشورات مركز عدالة.

[3]) المحكمة الإدرية العليا المصرية1531، 6/1532ق، 1964/6/21 الموسوعة النموذجية في القضاء الإداري ، معوض عبد التواب، المجلد الثاني، دعوى الإلغاء، مكتبة عالم الفكر والقانون للنشر والتوزيع، 2003، ص476، وأشارت إليه ميسون جريس الأعرج، مرجع سابق، ص 58.

التي تكون حجة على الكافة هي الأحكام الصادرة بإلغاء القرارات الإدارية فقط، أما تلك التي ترفض الإلغاء فإن حجيتها نسبية مقصورة على أطراف الخصومة ولا تتعدى إلى غيرهم"[1].

وأخيراً، الحجية النسبية هي أصل عام، وتسري في أحكام القضاء الإداري باستثناء إلغاء القرار الإداري من قبل القاضي الإداري، فحجته مطلقة بمواجهة الكافة، وهذا ما سيتم تناوله في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: الحجية المطلقة وشروطها

إن القاعدة العامة سواء في التشريع الفرنسي أو المصري هي أن حجية الأمر المقضي به ذات أثر نسبي، وهذا ما استقر عليه القضاء الأردني وواضح من التشريع، ولكن ترد استثناءات على هذه القاعدة تقر بالحجية المطلقة لأنواع محدودة من الأحكام القضائية؛ وذلك لتمتعها بخصوصية معينة، وهذه الأنواع إما أن تكون قد وردت في نصوص التشريعات بصورة صريحة، أو قدّرتها أحكام القضاء بالرغم من عدم وجود نصوص تشريعية.

وما يعنينا هنا أحكام الإلغاء للقرار الإداري، فقد استثنت المادة (52) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) مجلس الدولة لسنة (1972) على أنه: "تسري في شأن الأحكام جميعاً القواعد الخاصة بقوة الشيء المحكوم فيه على أن أحكام الإلغاء تكون حجة على الكافة"[2].

أما بالنسبة للتشريع الأردني فقد نصت المادة (26/ب) من قانون محكمة العدل العليا بأن: "يكون حكم المحكمة في أي دعوى تُقام لديها قطعياً لا يقبل أي اعتراض أو مراجعة بأي طريق من الطرق ويتوجب تنفيذه بالصورة التي صدر فيها، وإذا تضمن الحكم إلغاء القرار الإداري موضوع

---

[1]) عدل عليا قرار رقم 76/32 تاريخ 1976، منشورات مركز عدالة.

[2]) قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972.

الدعوى فتعتبر جميع الإجراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجب ذلك القرار ملغاة من تاريخ صدور ذلك القرار".

ويتضح من هذا النص أن المشرع الأردني اتخذ موقفاً صريحاً يجعل فيه كافة التصرفات القانونية والإدارية الصادرة من الجهة الإدارية والمستندة إلى القرار الملغى منعدمة، وهذا يؤكد الحجية المطلقة لحكم الإلغاء، بما أن القرار ألغي بأثر رجعي خلافاً للأصل، وهي الحجية النسبية، ويؤكد قاعدة الحجية المطلقة قرار محكمة العدل العليا حين قالت:" لقد طعن بقرار مجلس الوزراء المذكور"فأصدرت محكمتنا بتشكيل آخر بتاريخ 1999/10/24 تحت رقم (44) في القضية رقم 99/315 حكماً بإلغاء قرار مجلس الوزراء المذكور، وبما أنه لا يجوز البحث في قرار إداري صدر حكم بإلغائه، وكان الطعن الحالي ينص على إعادة ذات القرار الملغى فإن ما ينبني على أن حكم الإلغاء المذكور يكون شاملاً المستدعي في الدعوى الحالية، وبالبناء على ما تقدم نقرر هذه الدعوى والحالة هذه قد استنفذت أغراضها"[1].

وكذلك قرارها الذي ينص على: "إن الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا بالإلغاء تكون لها الحجية المطلقة على الكافة، وبالنسبة لجميع المحاكم والسلطات الإدارية، ويترتب عليها إعدام القرار من يوم صدوره"[2].

وتجدر الإشارة إلى أن التشريع الفرنسي يخلو من نص تشريعي مقابل للنص الموجود في التشريع المصري، أو الأردني، التي تؤكد الحجية المطلقة لحكم الإلغاء، لكن استقرت أحكام القضاء الفرنسي بالحجية المطلقة لأحكام الإلغاء الصادرة في مواجهة القرار الإداري، ومثال ذلك ما قرره مجلس الدولة الفرنسي بقوله: "وإذا كان مجلس الدولة قد قبل فيما بعد اعتراض الغير فإن ذلك ليس

---

[1]) عدل عليا قرار رقم 99/339، تاريخ 16\2\2000 منشورات مركز عدالة.

[2]) عدل عليا قرار رقم 77/122 تاريخ 1978، منشورات مركز عدالة.

معناه عدوله عن إقرار الحجية المطلقة لأحكام الإلغاء، بل أنه يؤكدها باستمرار كثير من أحكامه"[1].

ويتضح من ذلك أن هذا الحكم استند إلى الحجية المطلقة لحكم الإلغاء كأساس لعدم قبول الطعن على الحكم بطريق اعتراض الغير.

غدا من الواضح أن الحجية المطلقة لحكم الإلغاء استثناء سواء بالتشريع المصري، أو الأردني، وبالإجماع في الفقه والقضاء الفرنسي، ولكن يجب التعرف عن الدوافع والأسباب التي بنيت عليها الحجية المطلقة.

من المتفق عليه أن الأحكام الصادرة بإلغاء القرار الإداري تنتمي إلى القضاء العيني، أو الموضوعي، وهذه الأحكام ذات حجية مطلقة بخلاف الأحكام التي تنتمي إلى القضاء الشخصي، والتي تتمتع أحكامها بحجية نسبية.

وأول من فرّق بين القضاء الموضوعي والشخصي هو الفقيه (ديجي)، وتقوم نظريته على أساس نطاق الحكم القضائي، وطبيعته واللذان يتحددان في ضوء طبيعة ونطاق الحق الذي فصل فيه القاضي، فالرابطة بين الحق والحكم الذي فصل فيه رابطة لا تنفصل، وعليه فإن الحكم يستمد خصائصه من الحق الذي تم الفصل فيه، فإذا فصل القضاء في حق شخصي كان أثره شخصياً، وليس له حجية إلا بمن تعلقت بمواجهتهم المسألة التي تم طرحها أمام القاضي؛ أي يكون بذواتهم وليس بصفاتهم، أما في حالة تعلق الحكم بحق موضوعي فتكون الحجية مطلقة بمواجهة الكافة[2].

وللتوضيح أكثر سيتم طرح هذه النظرية بإيجاز والتي تقوم على أساس التفرقة بين القضاء الموضوعي والشخصي.

---

[1]) مجلس الدولة الفرنسي الحكم الصادر في ديسمبر سنة 1899، في قضية (villed'avigoon)، عبد المنعم جبرة، آثار إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص55.

[2]) د. ميسون جريس عيسى الأعرج، آثار حكم إلغاء القرار الإداري "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص63.

أولاً: القضاء الموضوعي

المركز القانوني الموضوعي هو الذي يتأتى مباشرة من القواعد القانونية التي يضعها المشرع في القانون، وحيث أن القاعدة القانونية عامة ومحددة بطبيعتها، فمضمون هذا المركز العام يُعد واحداً بالنسبة للجميع، لا يختلف من حالة إلى أخرى بالنسبة للمجموعة المتماثلة في الظروف[1].

ويوجد نوعان من المراكز القانونية الموضوعية وهي كالآتي:

1- القواعد القانونية التي يستطيع جميع الأفراد الإفادة منها بشكل مباشر، مما تقرره من حقوق أو الإلتزام بما تفرضه من واجبات دون حاجة لتوسط أي عمل، أو تصرف قانوني آخر، ومن الأمثلة على ذلك القواعد المنظمة للحريات العامة، فيكون لكل فرد الاستفادة مما تقرره تلك القواعد بطريقة مباشرة، ودون حاجة إلى سند خاص[2].

2- القواعد القانونية التي لا تنطبق على الجميع دون استثناء، بل تشترط شرطاً معينا لانطباقها، وهو وجوب صدور قرار خاص بذلك يسمى قراراً شرطياً (تدخل عمل وسيط)، وهذا هو شرط انطباق تلك القواعد، ومن الأمثلة عليه صدور قرار تعيين موظف، ويُعد المستفيدون من هذا النوع من القواعد في مركز قانوني موضوعي، أو نظامي، بحيث يتحدد مركز كل منهم بطريقة عامة وغير فردية؛ لأن هذه القواعد تضع نظاماً لبعض المجموعات، كنظام الزواج والموظفين، وهي لا تنطبق إلا بالنسبة لمن ينتمي لهذه الفئات بمقتضى عمل أو تصرف قانوني[3].

---

[1]) د.عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص60.

[2]) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، الطبعة الرابعة،1976، ص177.

[3]) د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، مؤسسة شباب الجامعة، القاهرة، مصر، 1973، ص 848.

ثانياً: القضاء الشخصي

خلافاً لسابقتها فهي تحكم المراكز القانونية الذاتية، ويتميز هذا المركز بأنه خاص لا يقوم إلا لصالح أفراد معينين بذواتهم وليس بصفاتهم، ولا يستمد مباشرة من القانون، إنما ينتج من عمل تعاقدي، أو فردي أو من خلال واقعة مادية؛ ولما كانت كذلك فالمركز القانوني الشخصي يختلف مضمونه من شخص لآخر؛ وبالتالي لا يعني ذلك أن تلك المراكز لا ترتبط بالقانون بل ترتبط به، لكن بصورة غير مباشرة حيث أن القانون هو من يحدد شروط انعقادها وصحتها[1].

وعليه وبناءً على هذا التقسيم تكون المنازعات العينية أو الموضوعية، والتي يُدعى فيها وقوع مخالفة لأحكام القانون، أو المساس بمصلحة يخولها مركز قانوني عام، وهذا عندما يتعلق الأمر بمطابقة قرار معين لأحكام القانون، أو عدم مطابقته؛ وذلك يمس شرائح كثيرة من الناس كون القواعد الموضوعية عامة ومحددة، وتنطبق على الجميع، فيكون حكم الإلغاء هو الفيصل بين القرار المطابق للقانون، أو المخالف له؛ وعليه يكون ذا حجية مطلقة لتعديه أطراف الخصومة وذلك بخلاف المراكز الشخصية والمنازعات القائمة على أساسها والتي يتم فيها التمسك بحقوق شخصية لا تخص سوى أطراف النزاع، فتكون حجيتها نسبية الأثر لا تتعدى أطراف الخصومة[2].

وحيث أن الحجية في الإلغاء تكون على الكافة؛ بسبب أن الخصومة تنصب على القرار ذاته، وعند الإلغاء يكون بطلان القرار الإداري مطلقاً، وهذا لا يكون للطاعن وحده بل يكون للكافة.

ويؤكد على ما تم ذكره آنفاً الأحكام الصادرة برفض الإلغاء، فبالرغم من أن موضوع الطعن هو قرار إداري، ولكن إذا صدر الحكم برفض الإلغاء فتكون الحجية نسبية ومقتصرة على طرفي الخصومة؛ لأنه إذا رُفض طعن أحد الأشخاص وبقيت مدة الطعن مسموحة جاز أن يُطعن من

---

[1]) د. ميسون جريس الأعرج، أثار حكم إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق ص64

[2]) د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء، مكتبة القاهرة، مصر الحديثة، 1977، ص329.

شخص آخر أمام القضاء، وقد يُقبل منه الطعن؛ لاستناده لأسباب طعن تختلف عن أسباب الطاعن السابق؛ وعليه تبقى أحكام الرفض ذات حجية نسبية.

وأكدت ذلك المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: "إن حجية الأحكام الصادرة بالإلغاء... هي حجية عينية كنتيجة طبيعية لإعدام القرار الإداري في دعوى هي في حقيقتها اختصام له في ذاته ... فإذا صدر الحكم بالإلغاء ... فإنه يكون حجة على الكافة، وعلى ذلك أن الخصومة الحقيقية في الطعن بالإلغاء تنصب على القرار الإداري ذاته، وتستند على أوجه عامة حددها القانون.. وكل وجهة منها له من العموم في حالة قبول الطعن مما يجعل القرار المطعون به باطلاً لا بالنسبة إلى الطاعن وحده بل بالنسبة للكافة. فهو بطلان مطلق وما من شك في أن المساواة بين الأفراد والجماعات في تطبيق القواعد العامة المستفادة من حكم الإلغاء تقضي وجوباً أن يكون حكم الإلغاء حجة على الكافة حتى يتقيد الجميع بآثاره وينبني على ما تقدم أنه إذا ألغى مجلس الدولة قراراً إدارياً ثم أقام طاعن آخر دعوى أخرى أمام مجلس الدولة بإلغاء ذات القرار، كانت الدعوى الثانية غير ذات موضوع باعتبار ذلك إحدى نتائج الحجية المطلقة للشيء المقضي به في حكم الإلغاء وكذلك من لم يختصم بالدعوى تصيبه آثار الحكم بالإلغاء بوصف أنه من الكافة وتكون الإدارة على صواب في تطبيقه في شأنه؛ ذلك لأن دعوى الإلغاء أشبه بدعوى الحسبة يمثل فيها الفرد مصلحة المجموع"[1].

واتفقت محكمة العدل العليا في أحكامها مع القضاء الإداري المصري، وقضت بأن: "دعوى الإلغاء ليست شخصية بل عينية، القصد منها فحص مشروعية القرار الإداري، ورد الإدارة إلى جادة الحق تحقيقاً للمصلحة العامة"[2].

---

[1]) المحكمة الإدارية العليا المصرية جلسة 1960/11/26 السنة 6 رقم 30 ص201 ، المستشار عبدالحكيم فودة، الخصومة الإدارية أحكام دعوى الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، ص 328،1996.

[2]) عدل عليا قرار رقم 86/101، تاريخ 23\1\1987 منشورات مركز عدالة.

كما وأكدت ذلك بقرارها: "... وحيث أن الطعن إبتداءً هو طعن موضوعي يقوم أساساً على اختصام القرار الإداري، وأن رقابة القضاء الإداري إنما تستهدف حماية المشروعية التي تحكمها إعتبارات المصلحة العامة...." [1].

وتجدر الإشارة بعد استعراض هذه النظرية وتأييد القضاء الأداري المصري ومحكمة العدل العليا الأردنية لها، ومع وجود أثر لها في الفقه الفرنسي، ولكن مجلس الدولة الفرنسي تجنب الإشارة إليها، وما زالت أحكامه تعتنق تقسيم "لافريد" للمنازعات الإدارية والذي يفرق بين دعاوى الإلغاء، ودعوى القضاء الكامل.

ولقد انتقد الكثير من أعلام القانون نظرية ديجي، والتي تقوم على التفرقة بين القضاء العيني والقضاء الشخصي ونذكر فيما يلي أبرز هذه الانتقادات[2]:

1- إن ما يسمى بالمركز القانوني الشخصي هو في حقيقته مركز قانوني موضوعي، فالقانون هو الذي يعرف تلك المراكز، وينظمها شأنها شأن المراكز القانونية الموضوعية، ولا تختلف هذه المراكز الشخصية إلا في القيمة أو الدرجة، فقد تختلف قيمة الدين من قرض لآخر، إلا أن المركز القانوني للمدينين والدائنين واحد في جميع القروض والمضمون القانوني، والوسائل القانونية المقررة لحالتهم.

2- ويرى جيليان أن الخطأ في نظرية ديجي هو الربط بين طبيعة النزاع المعروض، وبين ما يتخذه القاضي من قرار لاحق لذلك، بالرغم من اختلاف كل منهما بالطبيعة وانعدام الرابط بينهما، فالعمل القضائي عند جيليان هو عمل موضوعي في جميع الأحوال، وحجيته تقوم

[1]) عدل عليا قرار رقم 2008/107 تاريخ 2008.

[2]) عبد المنعم عبد العظيم جيره، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق ص66

بمواجهة الكافة، سواء كانت طبيعة المنازعة المعروضة، خلافاً لما انتهى إليه ديجي في هذا الصدد.

3- ومن جهة أخرى فإن تقسيم المنازعات إلى عينية وشخصية لا يصلح كمعيار منضبط لبيان حالات الحجية النسبية والمطلقة، والدليل على ذلك الدعاوى العينية التي صدر فيها أحكام بالرفض، أي الدعاوى التي تم التقدم بها لإلغاء قرار إداري معين، وتم رفضها فهذه بإجماع الفقه والقضاء الإداريين ذات حجية نسبية، بالرغم من المحاولات المتكررة لتبرير ذلك بقولهم إن هذه الحالة تمثل استثناءاً ظاهرياً؛ فالحكم برفض دعوى الإلغاء ليس بالضرورة إقرار القضاء بسلامة القرار، وعدم مخالفته للقانون، بل ربما يكون عدم قدرة المدعي تقديم ما يكفي من وسائل ومبررات وحجج لإقامة الدليل في عدم مشروعية القرار.

وتم الرد على ذلك بأنه مهما كان مدلول الحكم الصادر برفض دعوى الإلغاء، فهذا لا يخرج عن كونه حكماً صادراً في منازعات عينية شأنه في ذلك شأن حكم الإلغاء، ولكن يحوز حجية نسبية ولو كان حتماً أن تحوز الأحكام الصادرة في المنازعات العينية حجية مطلقة، لتضمن ذلك شمول الحجية المطلقة جميع الأحكام سواء كانت بالقبول أو الرفض[1].

هذه أهم الانتقادات التي وُجهت إلى فكرة التفرقة بين القضاء العيني والشخصي، سواء عليها مباشرة أو فيما ترتبه من آثار، وبعد دراستها تبين أن الطبيعة العينية لدعوى الإلغاء أمر غير مسلّم به، وهذا ما قاله بونار: باستثناء دعوى الإلغاء إلى حق شخصي للأفراد فحق الأفراد في المشروعية هو حق شخصي، وبدوره يضفي الصفة الشخصية على دعوى الإلغاء، وقد أكّد البير على ذلك حينما قال: إن دعوى الإلغاء فضلاً عن حمايتها للمشروعية، قد أصبحت أهم السبل وأيسرها لحماية الحقوق الشخصية للأفراد، مما يبعدها عن أن تكون دعوى عينية خالصة، أما فيما

[1]) د. عبد المنعم عبد العظيم جيرة ، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص67.

يخص جورج فيدل ودولوبادير حتى وإن أقرا الطبيعة العينية لدعوى الإلغاء ولكن لم يتنصلا من بعض جوانبها الشخصية[1].

وعليه فإن الرأي الغالب عند الفقهاء يرى أن دعوى الإلغاء ذات طابع مركب، كما لو تكون عينية في جانب، وشخصية في جانب آخر، وهذا ما نؤيده؛ وهي تحتفظ بخصائصها الذاتية المميزة لها، وتستهدف حماية مبدأ المشروعية وضمان احترامه وعدم الخروج عليه.

ثالثا: شروط قيام الحجية المطلقة لحكم الإلغاء

ذكرنا أنه لا يتقيد لإعمال الحجية المطلقة توفر شروط اتحاد الخصوم، أو الموضوع، أو السبب، ولكن سيتم بحث الشروط الواجب توافرها في الحكم لتكون حجيته مطلقة، وقد اتفق الفقهاء على هذه الشروط كالآتي:

1. توافر أركان العمل القضائي.
2. أن يكون الحكم صادراً بالإلغاء.
3. أن يكون الحكم صادراً من محكمة ذات اختصاص.
4. أن يكون الحكم نهائياً.
5. أن يتم التمسك بالحجية في منطوق الحكم.

1- توافر أركان العمل القضائي

إن معيار تمييز العمل القضائي من أبرز وأهم المشكلات القانونية، وأكثرها حساسية، فقد تعرض لها شراح القانون العام، وأولوها اهتماما خاصاً، وقد احتدم النقاش بينهم، وتعددت الآراء والانتقادات، ودون التعرض للآراء التي تصدت لهذا الموضوع، فقد اتفقت آراء الشراح حول

[1]) د. عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء مرجع سابق، ص69..

الاختلاف بين الأخذ بالمعيار الشكلي، أو المعيار الموضوعي، أو الجمع بينهما، ونوجز نبذة عن كل معيار:

المعيار الشكلي: يعمل على تمييز العمل القضائي من خلال المظاهر الخارجية، والأوضاع الشكلية التي يتم فيها التصرف أياً كانت الهيئة التي تصدره، أو الإجراءات المتبعة في إصداره، أو الشكل الذي يصدر فيه، ودون النظر إلى المضمون أو المحتوى.

أما المعيار الموضوعي: فهو الذي يعتمد في تمييز العمل على أساس المادة، أو الجوهر الذي يحويه القرار، دون النظر إلى إجراءات إصداره، أو شكل إصداره، أو حتى الهيئة المصدرة له.

أما المعيار المختلط: فقد جمع هذا المعيار عناصر من الشكلية، وعناصر من الموضوعية، وقد عرفه من تبنى هذا المعيار بأنه: تقدير قانوني يؤديه باسم الدولة عضو مستقل محايد في نطاق إجراءات خاصة تُعرف بالإجراءات القضائية، ولهذا التقدير قوة الإجراءات القانونية[1].

وللوقوف على العمل القضائي فقد تردد القضاء الفرنسي والمصري في الأخذ والثبوت على أحد هذه المعايير، فنراه تارة يأخذ بالمعيار الشكلي، وتارة بالمعيار الموضوعي، وتارة أخرى بالمختلط، ونعرض فيما يلي عدة قرارات لتوضيح ذلك.

لم يستقر مجلس الدولة المصري على الأخذ بمعيار محدد، فقد أخذ بالمعيار الموضوعي بقوله "إن القرار القضائي حسبما جرى عليه قضاء هذه المحكمة ما يحسم على أساس قاعدة قانونية خصومة قضائية تقوم بين خصمين، وتتعلق بمركز قانوني خاص أو عام، ولا ينشيء القرار مركزاً قانونياً جديداً، وإنما يقرر في قوة الحقيقة القانونية وجود حق لأي الخصمين، أو عدم وجوده،

---

[1]) د. القطب محمد طبلية، العمل القضائي في القانون المقارن والجهات الأدارية ذات الاختصاص القضائي في مصر، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1965، ص28.

ويكون القرار قضائياً متى اشتمل على هذه الخصائص ولو صدر من هيئة لا تتكون من عناصر قضائية وإنما اسند إليها سلطة قضائية استثنائية للفصل فيما يناط بها من الخصومات"[1].

وأكدت هذا المعيار بقرارها: "... إن القرار الصادر عن مجلس التأديب ينزل منزلة الحكم التأديبي ويسري عليه حكمه من حيث اعتباره حكماً لا يجوز الرجوع فيه أو التظلم منه، ومن ثم فلا يقبل الطعن فيه إلا أمام الجهة التي يطعن أمامها في أحكام المحاكم التأديبية وهي المحكمة العليا"[2].

ثم عادت محكمة القضاء الإداري المصرية عن الأخذ بالمعيار الموضوعي، وأخذت بالمعيار الشكلي بقولها: "إن لجنة الترع والجسور لجنة إدارية أوكل إليها المشرع الفصل في بعض المنازعات، فهي بهذه المثابة لا تعدو أن تكون هيئة إدارية ذات اختصاص قضائي، ولا يغير من هذه النظرية أن يكون ما تفصل فيه ذو طبيعة جنائية أو أن له مظهراً عقابياً بمقتضى أحكام القانون العام"[3].

وقد ذهبت في أحكام أخرى إلى الجمع بين المعيارين بقولها: "إنه قد استقر رأيها على الأخذ بالمعيارين الشكلي والموضوعي للتفرقة بين القرار القضائي والقرار الإداري"[4].

أما بالإشارة إلى موقف المحكمة الإدارية العليا المصرية فإنه كان متذبذبا؛ ولكن حسمت المحكمة أمرها، واعتنقت المعيار الموضوعي باعتبار قرارات المجالس التأديبية أحكاماً من حيث

---

[1]) محكمة القضاء الإداري المصرية، 1/115ق، 1948/1/6، مجوعة الخمسة عشر عاما، ج3، ص2295، وذكر عبد المنعم عبد العظيم جيره، آثار حكم الإلغاء، ص87.

[2]) محكمة القضاء الإداري المصرية، 37/3842ق، 1984/4/5، مجموعة مجلس الدولة دائرة الجزاءات والترقيات، د. أحمد عودة الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن، الطبعة الأولى، 1989، ص177.

[3]) محكمة القضاء الإداري المصرية 2/324ق، 1949/3/29، س3، ص518.

[4]) محكمة القضاء الإداري المصرية، 7/483ق، 1955/1/24، س9، ق221، ص256.

موضوعها، أو أشبه ما تكون بالأحكام، ومن ثم يكون الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا مباشرة[1].

ولو نظرنا باتجاه موقف محكمة العدل العليا، لوجدناها كمثيلاتها تتردد بين المعايير سواء كان شكلياً، أو موضوعياً، أو مختلطاً.

فطبقت المعيار الموضوعي في أحكامها بقولها: "إن اختصاص الحاكم الإداري في نظر دعاوى الحراج بمقتضى قانون الزراعة هو اختصاص قضائي، وإن قراراته التي يصدرها في هذه الدعاوى تعتبر ذات صبغة قضائية ... ولا تخضع للطعن أمام محكمة العدل العليا إلا إذا وُجد نص صريح بخلاف ذلك"[2].

وطبقت تارة أخرى المعيار الشكلي في بعض أحكامها بقولها: "إن محكمة العدل العليا لا تختص بنظر طلب الإلغاء المقدم ضد الأعمال التشريعية والقضائية، إن الرأي السائد يعرف القرارات القضائية بأنها: هي الصادرة عن الهيئات القضائية سواء أكانت هذه القرارات في طبيعتها أعمالاً قضائية، أم أوامر ولائية، أم أعمالاً متعلقة بسير الدعوى وتحريكها، أم إجراءات تنفيذ الأحكام..."[3].

كما وقد جمعت محكمة العدل العليا بين المعيارين الموضوعي والشكلي بقولها: "لقد استقر الفقه والقضاء على أن القرار لا يُعد قراراً قضائياً غير خاضع للطعن أمام محكمة العدل العليا إلا في حالتين؛ الأولى: أن يصدر عن محكمة بمقتضى وظيفتها القضائية ويحسم على أساس قاعدة قانونية خصومة قضائية تقوم بين خصمين، ويقرر في قوة الحقيقة القانونية وجود حق أو عدم وجوده، والثانية: أن يصدر عن هيئة لا تتكون من عناصر قضائية، وإنما أسندت إليها سلطة

---

[1]) د. أحمد عودة الغويري، القضاء الإداري الأردني، عمان، الأردن، الطبعه الأولى، 1997، ص78.

[2]) عدل عليا قرار، رقم 82/68، تاريخ 18\5\1986، منشورات مركز عدالة.

[3]) عدل عليا قرار، رقم 75/107، تاريخ 10\3\1976، منشورات مركز عدالة.

قضائية استثنائية للفصل فيما أنيط بها من خصومات تتوافر فيها خصائص الخصومة القضائية، أو أن تكون إرادة المشرع واضحة وقاطعة في دلالاتها على أن تلك الجهة هي جهة قضائية"[1].

استقر هذا التردد في اعتناق المعايير المختلفة بعد صدور قانون محكمة العدل العليا الجديد عام 1992 والذي نص صراحة على اختصاصها بنظر الطعون المتعلقة بهذه القرارات التي تصدر من جهات إدارية ذات اختصاص قضائي، حيث نصت المادة 9/أ/11 من قانون محكمة العدل العليا على أنه: "تختص محكمة العدل العليا بالنظر في الطعن في أي قرارات نهائية صادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل"، وهنا اعتبر المشرع الأردني أن القرارات الصادرة عن الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي قرارات إدارية، وليست أعمالاً قضائية تخرج عن نطاق اختصاص القضاء الإداري ويجوز الطعن فيها بالإلغاء[2].

وأنهى هذا النص الجدل حيث أسقط الفرض القائل بإمكانية نظر الطعون بهذه القرارات كمحكمة نقض باعتبارها أحكاماً قضائية؛ ومرد ذلك أن محكمة العدل العليا هي محكمة أول وآخر درجة والقضاء الإداري في الأردن لا زال على درجة واحدة، مع الإشارة أنه يتم الإعداد لجعله على درجتين، ولقد أكد ذلك ميل المشرع مع الرأي الفقهي القائل بذلك، واعتناقه للمعيار الشكلي.

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا للمعيار الشكلي بعد صدور القانون الجديد لها، ما أوردته في حكمها بقولها: "استقر الاجتهاد على أن الأعمال القضائية هي الأعمال التي تكون صادرة عن الهيئات القضائية، سواء أكانت هذه القرارات في طبيعتها أعمالاً قضائية، أم أوامر ولائية، أم أعمالاً متعلقة بسير الدعوى، وتحريكها، أم إجراءات لتنفيذ الأحكام، إلا أن المعيار

---

[1]) عدل عليا قرار، رقم 82/68، تاريخ 18\5\1986، منشورات مركز عدالة.

[2]) د. نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، والدارالعلمية والدولية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، الإصدار الأول، 2002، ص 756.

لتحديد القرارات القضائية هو المعيار الشكلي الذي يضع موضع الاعتبار الهيئة التي يصدر عنها القرار، وتُعد القرارات التي تصدر بشأن تنفيذ الأحكام القضائية، والبت بإشكالات التنفيذ التي تُعرض عليه هي من قبيل الأعمال القضائية"[1].

ويبدو لي أن المشرع قد أصاب بأخذه المعيار الشكلي، والذي تبناه جانب من الفقه، حيث فرض المشرع بذلك رقابته على القرارات الصادرة عن الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي من خلال دعوى الإلغاء، والتي اعتبرت هذه القرارات إدارية.

2- أن يكون الحكم صادراً بالإلغاء

ذكرنا سابقاً أن الحكم الصادر بعدم قبول الدعوى، أو رفضها يحوز حجية نسبية، وقد اتفق الفقهاء أن الحجية النسبية لأحكام الرفض أو عدم القبول ليست إلا تطبيقاً للقاعدة العامة في حجية الأمر المقضي به، وعليه فإن الحجية المطلقة مقررة للأحكام الصادرة بالإلغاء، وذلك استثناءاً على القاعدة العامة؛ فالحجية لا تكون مطلقة إلا إذا كان محلها حكم صادر بإلغاء قرار إداري، ولا يسري ذلك على رفض الدعوى أو ردها؛ لأنه بذلك يبقي القرار قائماً، ولا يعني الرفض، أو الرد أن القضاء قرر سلامة القرار، ومطابقته للقانون، ولكن كل ما قصده القاضي بذلك أنه لم يقتنع بما استند إليه المدعي في دعوى لإثبات عدم شرعية القرار[2].

3- أن يصدر الحكم من محكمة مختصة

حتى يكتسب حكم الإلغاء حجية الأمر المقضي به المطلقة يجب أن يكون صادراً من جهة قضائية لها ولاية إصداره وفقاً لقواعد الاختصاص المقررة، وفي الأردن أعطى المشرع ولاية إلغاء القرارات الإدارية لمحكمة العدل العليا، فهي محكمة أول وآخر درجة وعليه لا يكون لحكم الإلغاء حجية مطلقة، إلا إذا صدر من محكمة العدل العليا.

---

[1]) عدل عليا قرار رقم 95/104، 29\5\1995، منشورات مركز عدالة.

[2]) د. عبد المنعم عبدالعظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص98.

4- أن يكون الحكم نهائياً

من المعلوم أن الحجية النسبية تعمل أثرها بمجرد صدور الحكم حتى لو كان قابلاً للطعن عليه بأحد طرق الطعن العادية، أو غير العادية بخلاف الحجية المطلقة، فلا يكون لها الأثر الإيجابي إلا عندما يتحصن الحكم من كافة طرق الطعن، وهذا ما تم الاستقرار عليه في الفقه والقضاء الجنائي، إذ لا تلتزم المحكمة المدنية بالحكم الجنائي، إلا إذا كان باتاً[1]، وعلى ذلك قررت محكمة التمييز حين قالت: "إن الشرط الأساسي لتطبيق أحكام المادة (41) من قانون البينات (حجية الشيء المحكوم به) أن يكون هنالك حكم مكتسب الدرجة القطعية "[2].

لا تُثار في الأردن هذه المسألة إذا ما تعلقت بحكم الإلغاء، ومرد ذلك أن التقاضي على درجة واحدة كون أن محكمة العدل العليا محكمة أول وآخر درجة، وقد نصت على ذلك المادة (26/ب) من قانون محكمة العدل العليا بأن: "يكون حكم المحكمة في أي دعوى تُقام لديها قطعياً لا يقبل أي اعتراض أو مراجعة بأي طريق من الطرق"، وعلى ذلك فإن الاحتجاج بحكم الإلغاء أمام الجهات القضائية الأخرى يكون في الأردن بحكم قطعي، وليس قابلاً للاعتراض، أو الطعن بالطرق العادية، أو غير العادية.

5- أن يتم التمسك في الحجية في منطوق الحكم

منطوق الحكم هو القرار النهائي الذي تخلص إليه المحكمة في حكمها، وعليه فإن الحجية لا ترد إلا على منطوق الحكم دون سائر أجزائه، ولكن إذا ارتبطت الأسباب ارتباطاً وثيقاً بالمنطوق، أو بعضها بحيث لا يقوم المنطوق بدونها تحوز أيضا حجية الأمر المقضي[3].

---

[1]) المرجع سابق، ص116.

[2]) تمييز حقوق قرار رقم 1965/1130، منشورات مركز عدالة.

[3]) د. عبدالرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، المرجع السابق، ص 674.

وعلى ذلك أكدت محكمة العدل العليا بقولها: "بأن قيام الحجية بأحكام الإلغاء إنما تثبت بمنطوق الحكم، وبالأسباب التي بنى عليها فيجب أن يُؤخذ بعين الاعتبار منطوق الحكم حسبما يبين من أسبابه في الحدود التي قالت المحكمة كلمتها فيه، إذ أنه على هدي ذلك يمكن تفهم مقتضى الحكم وتقصي مراميه"[1].

فتثبت حجية الأمر المقضي به لمنطوق حكم الإلغاء، والأسباب التي لها ارتباط وثيق به، حيث أنه لا يمكن من دون هذه الأسباب فهم مقتضى الحكم، وما يرتبه من حقوق، ومراكز قانونية إلا من خلال أسبابه.[2]

وخلاصة القول أن الأحكام الصادرة بالإلغاء حجة على الكافة، فحكم الإلغاء يسري على الجميع سواء كانوا أطرافاً في الدعوى، أم لم يكونوا، فيمتنع على من لم يكن طرفاً في الدعوى مخاصمة القرار الإداري الذي قضى بإلغائه، كما يستفيد من آثار الإلغاء من كان طرفاً في دعوى الإلغاء ومن لم يكن طرفاً فيها بحكم إطلاق حجية حكم الإلغاء.

وتُعد الحجية المطلقة المقررة للأحكام الصادرة بالإلغاء استثناء من القاعدة العامة المقررة لجميع الأحكام القضائية، وحجتها نسبية، أي اقتصار آثار الحكم على أطراف الدعوى دون سواهم؛ والعلة في ذلك ترجع إلى انتماء دعوى الإلغاء إلى طائفة القضاء الموضوعي، أو العيني وهي في إطاره تخاصم القرار الإداري، فإلغاؤه يعني تصحيح اللامشروعية التي وصم بها القرار، ومن المنطقي أن يسري هذا التصحيح في مواجهة الكافة.

وتقتصر الحجية المطلقة على الأحكام الصادرة بالإلغاء، ولا تكتسب القرارات الأخرى التي تصدر في دعوى الإلغاء دون سواهم، كما في حالة القرار الصادر برفض دعوى الإلغاء، حيث

---

[1]) عدل عليا قرار، رقم 85/86، تاريخ 25\2\1986، منشورات مركز عدالة.

[2]) د. ميسون جريس عيسى الأعرج، آثار حكم إلغاء القرار الاداري، مرجع سابق، ص110.

يستطيع الطاعن أن يجدد دعواه ضد القرار الذي رفضت الدعوى بشأنه إذا تغيرت الظروف والأسباب، ويجوز لغير الطاعن أيضاً أن يطعن في القرار ذاته؛ لأن القرار قد يكون صائباً في حق الطاعن، وخاطئاً في حق غيره.

وقد أكدت محكمة العدل العليا على الحجية المطلقة لحكم الإلغاء، حيث قالت: "تعتبر الدعوى واجبة الرد شكلاً لسبق الفصل في القراريين، وأصبح القرار الصادر عن محكمتنا بشأنهما مبرماً، ولا يقبل أي طريق من طرق الطعن وفقاً لمقتضيات المادة (26/ب) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992"[1].

كما أكدت محكمة العدل العليا على أن قرار المحكمة بالإلغاء يُعد من النظام العام، ولا يجوز التنازل عنه، وبذلك قالت في أحد قراراتها "... وجوب تنفيذ أحكام المحكمة بالصورة التي صدر فيها..، وبما أنه لما كان ذلك للأحكام الصادرة بالإلغاء حجة على الكافة وحجيتها من النظام العام..."[2].

[1]) عدل عليا قرار، رقم 2005/193، منشورات مركز عداله.

[2]) عدل عليا قرار، رقم 199/173. منشورات مركز عداله.

المطلب الثاني

نطاق حجية الحكم الصادر بإلغاء القرار الطعين

إلغاء القرار الإداري هو إعدامه بأثر رجعي، وبذلك يُعد القرار ملغى، وكأنه لم يولد على الإطلاق، وتناط سلطة الإلغاء القضائي للقضاء الإداري، وهو بذلك صاحب الولاية[1].

ويستهدف القضاء الإداري إلغاء القرار الإداري المخالف لمبدأ المشروعية، وبذلك يكون للإلغاء مدى يختلف بحسب الأحوال، فقد يكون شاملاً لجميع أجزاء القرار الإداري، فنكون أمام الإلغاء الكلي، وقد ينصب على جزء منه دون الباقي، فنكون أمام الإلغاء الجزئي. إذا كانت عدم المشروعية تشوب هذا الجزء بشرط قابلية القرار للتجزئة، فلا يكون في هذه الحالة الارتباطً وثيقاً بين أجزاء القرار ذاته، ومثال ذلك إلغاء فقرة يتضمنها قرار عزل موظف لكونها تنص على رجعية هذا العزل، ومثل هذه الفقرة يمكن فصلها عن القرار دون أن تتأثر باقي أجزائه الأخرى، وبخلاف ذلك يرفض القاضي طلب الإلغاء الجزئي مهما كانت أوجه الطعن التي يستند اليها الطاعن؛ إذا اقتضى هذا الإلغاء إلى المساس بأركان القرار وزعزعته[2]. ولكن القاعدة التي أجمع عليها الفقه أن الأحكام الصادرة بالإلغاء سواء أكان هذا الإلغاء جزئياً، أم كلياً تتمتع بحجية مطلقة، وتحدث أثرها في مواجهة الكافة[3].

---

[1]) د. وهيب عبادة سلامة، الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية، دراسة تحليلية للقرارات الإدارية ونقدية لأحكام القضاء الإداري في فرنسا ومصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992، ص7.

[2]) د. أحمد عودة الغويري، القضاء الإداري الأردني، ص25، مرجع سابق.

[3]) د. أحمد عودة الغويري، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص255.

الفرع الأول: حجية الإلغاء الكلي للقرار الطعين

يتحقق الإلغاء الكلي للقرار الإداري إذا ورد على جميع عناصر القرار، ويؤدي إلى اختفائه كلياً من النظام القانوني ويعتبر وكأنه لم يصدر إطلاقاً[1].

فإذا حُكم بإلغاء قرار إداري، فإن هذا الحكم ينتج أثره في مواجهة الكافة ويترتب عليه زوال القرار الملغى، ليس بالنسبة للمدعي فحسب بل بالنسبة للغير.[2]

فلو تساءلنا عن مصير الدعوى التي قد تُرفع بطلب إلغاء قرار، تم إلغاؤه من قبل القضاء؟

إن مثل هذه الدعوى تكون غير مقبولة لانعدام المصلحة لمن أقامها، فعند إلغاء القرار برمته يكون ذلك كافياً للمصلحة التي أرادها صاحب الشأن (من رفع الدعوى الجديدة)، وبذلك تنتفي مصلحته في إقامة هذه الدعوى؛ ومرد ذلك ليس سريان حكم الإلغاء في مواجهة الكافة فحسب، بل يرجع ذلك إلى انعدام المصلحة للمدعي في إقامة الدعوى الجديدة بإلغاء القرار الذي سبق الحكم بإلغائه فعلاً في الدعوى الأولى[3].

ولهذا التفسير وجاهته بالنسبة للدعوى التي ترفع من ذات المدعي في الدعوى السابقة؛ إذ ليس له مصلحة في الطعن مرة أخرى.

وتجدر الإشارة إلى أنه لو لم يكن لحكم الإلغاء الحجية المطلقة لتحققت مصلحة الغير في الطعن على القرار مرة اخرى، طالما أن أثر حكم الإلغاء يسري في مواجهته؛ فانعدام مصلحة الغير في الطعن على القرار الملغى ليس إلا أثراً من آثار حجية حكم الإلغاء[4]، وعليه فإن المستقر فقهاً أن الدعوى التي ترفع بطلب إلغاء قرار سبق الحكم بإلغائه تُعد غير ذات موضوع.

---

[1]) د. محمد وليد العبادي، القضاء الإداري الجزء الثاني، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007، ص728.

[2]) د. عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص131.

[3]) د. مصطفى كمال وصفي، أصول اجراءات القضاء الإداري، ، ج2، القاهرة، مصر، 1964، ص173.

[4]) د. عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص132.

وأكد ذلك أحكام المحكمة الإدارية المصرية حيث قالت: "إذا ألغى مجلس الدولة قراراً إدارياً ثم أقام طاعن دعوى أمام مجلس الدولة بإلغاء ذات القرار، كانت الدعوى الثانية غير ذات موضوع بإعتبار ذلك إحدى نتائج الحجية المطلقة للشيء المقضي في حكم الإلغاء، وكذلك من لم يختصم في الدعوى تصيبه آثار حكم الإلغاء بوصف أنه من الكافة، وتكون الإدارة على صواب في تطبيقه في شأن ذلك؛ لأن دعوى الإلغاء أشبه بدعوى الحسبة يمثل فيها الفرد مصلحة المجموع"[1].

وعليه يترتب على الحكم بإلغاء القرار كلياً زوال الوجود القانوني للقرار، واعتباره غير موجود[2].

فالحجية المطلقة للإلغاء الكلي للقرار مردها أن دعوى الإلغاء تنتمي إلى قضاء المشروعية، وتُعد دعوى الإلغاء أبرز وسائل الحماية المتعلقة بالمشروعية، والتي تفرض على الإدارة مراعاة القواعد القانونية عند إصدار قراراتها، سواء من حيث الاختصاص، أو الشكل، أو المحل، أو الغرض الذي يتوخاه القانون، والذي تبلور في تحقيق الصالح العام.

تنحصر سلطة القاضي الإداري بالتحقق من مشروعية القرار المطعون به؛ للتحقق من مدى مطابقته للقانون، فعندما يرى القاضي مخالفة القرار لأحكام القانون يقضي بإلغائه برمته؛ وذلك إذا كان القرار وحدة واحدة لا يمكن تجزئته، ودون اللجوء للحكم بالتعويض، وهذا جوهر اختلاف دعوى الإلغاء عن دعوى القضاء الكامل، فيكون للقاضي الحكم بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن العمل غير المشروع، والذي قامت بها الإدارة، وأدى إلى الاعتداء على أحد الحقوق الشخصية للطاعن.

---

[1]) مجموعة أحكام السنة السادسة، ص201، وأشار اليه عبد المنعم جيرة، آثار حكم الإلغاء، ص133.

[2]) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، ولايتا الإلغاء والتعويض، دار الثقافة العربية، القاهرة، مصر، 1988، ص168.

وتقتصر سلطة القاضي على الإلغاء، وليس له سلطة الإنشاء، وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا بأنه: "إذا ما استجابت المحكمة إلى طلب المستدعين، فإنها تكون قد أصدرت قراراً بإلزام مجلس الأمانة بأنه يقوم بعمل ما وبالتالي تكون قد تجاوزت صلاحية الإلغاء إلى صلاحية الإنشاء، وهو أمر خارج عن صلاحية المحكمة"[1].

كما أن الحجية المطلقة لإلغاء القرار لها مسوغ ثانٍ تقتضي أن دعوى الإلغاء تقوم بمخاصمة عين القرار الإداري ذاته؛ وذلك لبحث مشروعيته، ولإعدامه من الوجود في حالة ثبوت مخالفته القوانين والأنظمة[2]. ولا تُعد دعوى الإلغاء في الحقيقة دعوى موجهة إلى مصدر القرار بقدر ما هي موجهة إلى عين القرار الطعين ذاته[3]. أي أن دعوى الإلغاء ليست دعوى بين خصوم، لكنها دعوى ضد قرار.

وقد أكد ذلك مجلس الدولة المصري بقوله: "... ولما كانت حجية الأحكام الصادرة بالإلغاء...هي حجية عينية كنتيجة طبيعية لإعدام القرار الإداري في دعوى هي في حقيقتها اختصام له في ذاته، إلا أن مدى الإلغاء يختلف بحسب الأحوال، فقد يكون شاملاً لجميع أجزاء القرار، وهذا هو الإلغاء الكامل ..."[4].

ومن نتائج هذه الطبيعة الموضوعية لدعوى الإلغاء أن دعوى إلغاء القرار الإداري ليست خصومة بالمعنى الدقيق، وثانيها أن دعوى الإلغاء من النظام العام حيث لا يجوز للطاعن التنازل

---

[1]) عدل عليا قرار رقم 54/26، تاريخ 1954، منشورات مركز العدالة.

[2]) د. عبدالحكيم فودة، الخصومة الإدارية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1996، ص27.

[3]) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول قضاء الإلغاء دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1986، ص 323.

[4]) مجلس الدولة المصري، القرار رقم 214 لسنة (3) قضائية 958/11/15، سليمان الطماوي، القضاء الإداري، 1976، ص1026.

مقدماً عن رفع الدعوى، وكل تنازل في هذا الصدد يُعد باطلاً ولا يكون للطاعن التنازل عن الدعوى إلا بعد رفضها[1].

وعلى الطبيعة العينية استقر قضاء محكمة العدل العليا على كذلك، إذ قررت مبدأ بقولها: "إن قضاء الإلغاء يقوم على مخاصمة القرار الإداري المخالف للقانون، ويدور حول مبدأ المشروعية، ولا يهدف كالقضاء العادي إلى حماية الحقوق والمراكز المعتدى عليها"[2]، وقضت أيضاً "إن دعوى الإلغاء ليست شخصية بل عينية، القصد منها فحص مشروعية القرار الإداري، ورد الإدارة إلى جادة الحق تحقيقاً للمصلحة العامة "[3].

ولقد أكد المشرع الأردني ضرورة توافر المصلحة الشخصية شرط لقبول الدعوى وفقاً لما نص عليه قانون محكمة العدل العليا عام 1992 في المادة 9\ج\2 بأنه: "على أنه لا تُقبل الدعوى المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية"[4].

ومن قرارات محكمة العدل العليا التي تؤكد بصدد هذه المادة أنها قررت بقولها: "يشترط في الإلغاء أن يمس القرار المطعون فيه حالة قانونية خاصة بالمستدعي تجعل له مصلحة شخصية مباشرة في طلب إلغائه، وهذا يعني أن الطاعن يجب أن لا يقنع بصفته العامة كمواطن، بل يتحتم أن يضيف اليها صفة أخرى خاصة به تميزه عن غيره، وتجعله في وضع خاص إزاء القرار المعيب. كما أن دعاوى الإلغاء بطبيعتها هي دعاوى موضوعية، القصد منها ليس مجرد الدفاع عن المشروعية والصالح العام فحسب، بل الدفاع عن مصلحة ذاتية للمستدعي أثّر فيها القرار

---

[1]) د. أحمد عودة الغويري، القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص210.

[2]) عدل عليا قرار رقم 1986/139، تاريخ 30\7\1986 منشورات مركز عداله.

[3]) عدل عليا، قرار رقم 86/101، تاريخ 23\1\1987، منشورات مركز عدالة.

[4]) قانون محكمة العدل العليا، رقم 12 لسنة 1992، وتقابلها المادة رقم 12 من قانون مجلس الدولة المصري حيث تنص "لا تقبل الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية".

المطعون فيه تأثيراً مباشراً حتى تكون هذه المصلحة الذاتية قرينة على جدية الدعوى، والقول بغير ذلك يجعل من دعوى الإلغاء دعوى الحسبة[1].

وبذلك فإن دعوى الإلغاء تهدف إلى فحص مشروعية القرار الإداري المطعون به وإلغائه إذا تبين للقاضي عدم مشروعيته دون تعديل القرار، أو الحكم بالتعويض عن الأضرار التي لحقت بالمدعي، كما هي في دعوى القضاء الكامل، فإن الحكم الصادر بالإلغاء يتمتع بالضرورة بحجية عامة مطلقة، فليس من المتصور قيام القرار بالنسبة للبعض، وإنعدامه للبعض الآخر، سواء أكانت تلك القرارات، تنظيمية أم فردية، وهذا كله بخلاف الحجية التي تكون في دعوى القضاء الكامل، والتي هي نسبية تقتصر على أطراف النزاع.

وبناءً على ذلك، فالأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء والمتضمنة إلغاء القرار الإداري ذات حجية مطلقة تجاه الأفراد كافة، وجميع الجهات الإدارية والقضائية؛ وترجع الحجية المطلقة لأحكام الإلغاء إلى طبيعة دعوى الإلغاء كما ذكرنا، من حيث انتمائها إلى القضاء الموضوعي، وليس إلى القضاء الشخصي، حيث أن الدعوى ارتكزت على مخاصمة القرار الإداري لإصابته بعيب من العيوب، فإذا تم إلغاؤه فإن ذلك يُعد إعداماً للقرار بمواجهة الكافة، واعتباره غير موجود منذ إصداره[2].

ويؤكد قرار محكمة العدل العليا ذلك حيث جاء فيه: "إن الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا بالإلغاء تكون لها الحجية المطلقة على الكافة بالنسبة لجميع المحاكم والسلطات، وتلتزم الإدارة بإعادة الحال إلى ما كانت عليه كما لو لم يصدر هذا القرار اطلاقاً مهما كانت النتائج"[3].

---

[1]) عدل عليا قرار رقم 80/38 تاريخ 1980، منشورات مركز عدالة.

[2]) د. محمود حلمي، القضاء الإداري، قضاء الالغاء، الطبعه الثانية، د.ن، القاهرة، مصر، 1977، ص 460.

[3]) عدل عليا قرار رقم 78/29 تاريخ 1978، منشورات مركز عدالة.

وكما ذكرنا أن نص المادة 26/ب يؤكد الحجية المطلقة لحكم الإلغاء، حيث جاء فيها "...إذا تضمن الحكم إلغاء القرار الإداري موضوع الدعوى فتُعتبر جميع الاجراءات والتصرفات القانونية والإدارية بموجب ذلك القرار ملغاة من تاريخ صدور ذلك القرار ..."[1]، وتشير هذه المادة إلى الإعدام الكلي للقرار الإداري، وبأثر رجعي[2].

الفرع الثاني: حجية الإلغاء الجزئي

تجري التفرقة بين الحكم الذي يقضي بإلغاء القرار الإداري إلغاءاً مجرداً , حيث ينتظم إلغاء القرار بجميع أجزائه، ويترتب على الحكم زوال الوجود القانوني للقرار، واعتباره كأن لم يكن، وهو ما يكشف كما ذكرنا عن الطابع العيني لدعوى الإلغاء، وبين الإلغاء النسبي أو الجزئي، حيث يجب أن يكون القرار الإداري قابلاً للتجزئة[3].

اولا: مفهوم الإلغاء الجزئي

يثور الخلاف في نطاق هذا الإلغاء، فقد سُمي بالإلغاء النسبي تارةً، وسُمي بالإلغاء الجزئي تارةً أخرى، وقد سماه آخرون بالتعديل الجزئي.

فالتعديل الجزئي للقرار الإداري يعني إحداث تغيير في محله بحيث يقتصر على أمور ثانوية، مما يحول دون إنهائه، أو إزالة آثاره، ومن ثم فهو لا يمس جوهره، وبخلاف ذلك سنكون أمام مجال آخر غير التعديل الجزئي[4]، هذا ويستخدم بعض الفقهاء في القانون الإداري مصطلح

[1]) قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لعام 1992.

[2]) د. نواف كنعان، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص382.

[3]) د. حسني سعد عبدالواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، طبعه بلا، مطابع الدفاع الوطني، مصر، 1984، ص266.

[4]) د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، مطبعة دار العراف للطبع واالنشر، بغداد، العراق، 1980، ص414.

الإنهاء[1]، أو الإلغاء الجزئي للقرار الإداري للدلالة على ذلك؛ إذ أن فحص مشروعية القرار الإداري قد يسفر عن عدم مشروعية بعض أجزائه، أو آثاره، ومن ناحية أخرى فإن الإلغاء الجزئي يتميز في أنه يبقي على إرادة السلطة الإدارية، ويحافظ على باقي أجزاء القرار الإداري السليمة[2]، وبهذه الطريقة يتسنى للسلطة الإدارية والقاضي الإداري الاكتفاء بمجرد الإلغاء الجزئي للقرار.

ويتفق الباحث بأن القرار الإداري عندما يتم إنهاؤه، أو إلغاء بعض أجزائه، فإنه في الحقيقة يكون قد أصبح في صورة جديدة، ولذلك يتأرجح الإلغاء الجزئي في هذه الحالة بين طائفتين، طائفة الإلغاء الذي ينتمي لها بشكل عام، وطابعه الجزئي الذي يلحقه في كثير من الأحيان بطائفة التعديل[3].

وقد دعا بعض الفقه الإداري إلى ضرورة الأخذ بهذه النظرية؛ لأنها تؤدي إلى أن تستخرج من القرار الإداري الباطل قراراً إداريا صحيحاً، وتجعل القرار الإداري باطلاً في بعض آثاره، وهي في ذلك تستجيب إلى مبدأين كبيرين، أولهما مبدأ أصولي عام، يقضي بأن إعمال النص خير من إهماله، وثانيهما مبدأ إداري يدور حول الرغبة في استقرار الأوضاع الإدارية[4].

وقد أشارت إلى ذلك أحكام القضاء الإداري المصري حيث قضت المحكمة الإدارية العليا بقولها: "...إن القرار الصادر بتسريح المدعي من الخدمة لا يتضمن سحباً كلياً للقرار الصادر بطرده منها، بل هو كما وصفته الإدارة ذاتها تعديل للقرار المذكور بتخفيف العقوبة التأديبية الواردة فيه من الطرد إلى التسريح، من حيث الآثار التي تترتب على كل منهما، مع الإبقاء على المبدأ

[1]) د. رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، المطبعة العالمية، دار النهضة العربية القاهرة، مصر، 1968، هامش رقم (1)، ص412.

[2]) د. وهيب عيادة سلامة، الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية، دراسة نقدية وتحليلية لأحكام القضاء الإداري في فرنسا ومصر، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1992، هامش رقم (1) ص3.

[3]) د. وهيب عيادة سلامة، الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص11.

[4]) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 1979، ص 648.

المشترك بينهما، وهو الإقصاء من الوظيفة العامة، ومع جعل هذا التعديل بأثر رجعي بإسناده إلى تاريخ تنفيذ قرار الطرد المشار إليه، لا يعدو أن يكون تعديلاً بأثر رجعي لبعض آثار القرار الأول... مع استمرار مفعوله بالإبقاء على جوهره .... في الصورة الجديدة المتمثلة في قرار التعديل الذي يشترك معه (أي القرار الأول) في أبرز آثاره، وهو العزل من الوظيفة العامة، والذي ليس من مقتضاه إعادة المدعي إلى الخدمة، أو صرف رواتبه من تاريخ حرمانه منها"[1].

مع أن الحكم لم يتعرض بشكل صريح إلى مسألة التعديل الجزئي للقرار الإداري، غير أنه لا يمكن أن نتصور أن يكون هناك تعديل كلي للقرار الإداري؛ ذلك أن التعديل الجزئي كما تمت الإشارة إليه يقوم على أساس إحداث تغيير جزئي يرد على محل الأمر، أو القرار الإداري دون أن يشمله بأكمله ليحول بذلك دون إعدامه، وأن إجراء تعديل كلي للقرار الإداري من شأنه إحداث تغيير يشمل القرار بأكمله، ومن ثم فهو يؤدي إلى إنهائه، وعليه فلا يمكن القول بتقسيم تعديل القرار الإداري من حيث أثره إلى تعديل كلي وتعديل جزئي[2].

ثانيا: الأساس القانوني للإلغاء الجزئي للقرار الإداري

يستطيع القاضي الإداري عندما تُرفع أمامه دعوى لإلغاء القرار الإداري تعديله ضمنياً؛ وذلك استناداً إلى سلطته الأصيلة بالإلغاء، وذلك عند ورود طلب إلغاء على جزء محدد من القرار الإداري، باعتبار أن التعديل الضمني يقوم على أساس إصدار القاضي الإداري حكماً بإلغاء الجزء المطعون فيه من القرار الإداري، وذلك بثبوت عدم مشروعيته بمخالفته للقانون، وبذلك يبقى القرار الإداري الأصلي مؤلفاً من الأجزاء السليمة. وتجدر الإشارة إلى أن الإلغاء الجزئي يتعين حدوثه

---

[1]) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في 1960/9/21 منشور في مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا السنة الخامسة، 1997، ص32.

[2]) ضرغام مكي نوري، مدى سلطة قاضي الإلغاء في تعديل القرار الإداري، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية القانون، جامعة بابل، العراق، 1997، ص32.

بطريقة لا تؤدي إلى تعديل باقي أجزاء، أو نصوص القرار الإداري، وآثاره المشروعة، فالإلغاء الجزئي الذي مؤداه تعديل الأجزاء، أو النصوص المشروعة، أو تغيير في جوهر القرار يكون مرفوضاً[1].

إن قيام القاضي بالإلغاء الجزئي والذي يؤدي إلى تحول القرار الأول إلى قرار إداري جديد يوقعه في مخالفة القانون، فعليه أن يقوم بالإلغاء الجزئي بكيفية غير مؤدية إلى تعديل نصوص القرار، وآثاره المشروعة، وهنا تكمن صعوبة الإلغاء الجزئي، فمن واجب القاضي الإداري البحث قبل اتخاذه قراره بالإلغاء الجزئي، وانعكاساته في التأثير على النصوص المتبقية من الإلغاء، فإذا كان أثر التغير في جوهر القرار، لزم عدم الإلغاء الجزئي[2].

ومن أهم التطبيقات العملية على ذلك هي القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة، وتتضمن رجعية غير جائزة قانوناً، فمقتضى هذه المخالفة القانونية أن يصبح القرار الإداري باطلاً غير منتج لأي أثر من الآثار التي يرتبها القانون على القرارات الإدارية المشروعة، إلا أن القاضي الإداري يطبق على هذه المخالفة فكرة الإنهاء الجزئي، ومن ثم يقوم بتعديل القرار الإداري أي إنهائه جزئياً متى كان قابلاً للتجزئة؛ وذلك بإلغاء الأثر الرجعي واستبقاء باقي الأثار السليمة[3].

ومن تطبيقات القضاء الإداري المصري في هذا الشأن قراره الذي جاء فيه: "... أنه من المبادئ المقررة أنه لا يجوز أن يكون للوائح أثر رجعي ما لم يكن هذا الأثر الرجعي مقرراً في

---

[1]) د. ضرغام مكي نوري، مدى سلطة قاضي الإلغاء في تعديل القرار الإداري، مرجع سابق، ص39.

[2]) د. وهيب عيادة سلامة، الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص15.

[3]) د. رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص412.

القوانين التي تصدر تنفيذاً له، ومن ثم فإنه لا يجوز أساساً النص على أثر رجعي لمادة من مواد اللائحة"[1].

وفي حالة القرارات الإدارية الخاصة بالترقية، أو التعيين، أو بالاختيار، فقد أصدر القاضي الإداري عدة أحكام ألغي من خلالها الجزء المتضمن تخطي الطاعن في الترقية، أو التعيين مع بقاء نصوص أو أجزاء القرار الإداري صحيحة، أو سليمة[2].

وفي ذلك أوردت المحكمة الإدارية العليا المصرية ما يلي: "..إن الحكم الصادر بإلغاء الترقية قد يكون شاملاً جميع أجزاء القرار الصادر بهذه الترقية، وبذلك ينعدم القرار كله، ويعتبر كأن لم يصدر بالنسبة لجميع المرقيين، وقد يكون جزئياً منصباً على نصوص معينة كما هو الحال في الحكم المتقدم ذكره، ويحدد مداه على مقتضى ما استهدفه ..."[3].

كما وجاء في حكم آخر لذات المحكمة "... إلا أن جهة الإدارة إذ لم تمار في كفاية المدعي، أو تقدم ما يدل، أو يشير إلى المطعون في ترقيته يفوقونه كفاية، وإنما أوضحت عن السبب الحقيقي لإغفال ترقيته في الحركة المطعون فيها، ومفاده أن المدعي كان وقت إجرائها معين على فئة شاملة، في حين أن المطعون في ترقيتهم كانوا معينين على درجات فإنه قد ثبت فساد هذا السبب، فإن القرار المطعون فيه يكون قد بُني على غير سند سليم من القانون حري بالإلغاء فيما تضمنه من تخطي المدعي في الترقية إلى الدرجة الأولى"[4].

---

[1]) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في 1972/3/19 أشار إليه الدكتور حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص346 هامش (1).

[2]) حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص346.

[3]) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر 1957/3/16، منشور في مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا السنة الثانية، ص695.

[4]) المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في 1974/6/30، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشر عاماً، 1965 – 1980، ص3778.

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا في هذا الصدد ما قضت به في حكمها بمناسبة الطعن بقرار صادر عن رئيس الجامعة الأردنية بعدم تعيين المستدعي كمحاضر متفرغ في كلية الحقوق بعد أن أدعى المستدعي أن له أفضلية في التعيين على أحد الأشخاص الأربعة الذي تم تعيينهم في هذه الوظيفة لغايات الإيفاد بقولها: "... نجد لدى الرجوع إلى أحكام المادة 34 من النظام رقم 25 لسنة 1997 أنها نصت على ما يلي: (للمجلس بناء على تنسيب كل من مجلس الكلية، ومجلس القسم، واللجنة الموافقة على التعاقد مع محاضرين متفرغين للعمل في الجامعة وفق الشروط التي ترى إدراجها في العقد على أن يكون المحاضر مؤهلاً للتدريس في المواد التي سيكلف بها).... كما ونصت المادة (5) من ذات النظام على ما يلي: (يتم تعيين عضو الهيئة التدريسية في الجامعة وترقيته، وتثبيته، ونقله، وإعادته، وقبول استقالته بناءً على تنسيب من اللجنة، وتوجيه كل من مجلس القسم ومجلس الكلية ...) وبذلك يكون رئيس الجامعة غير مختص بتعيين المحاضرين المتفرغين، وإنما يعود أمر تعيينهم إلى مجلس العمداء، ويكون هذا السبب وارد على القرار الأول الطعين (وهو القرار الصادر بتعيين زميله المستدعي)"[1].

نستنتج مما سبق أن القاضي الإداري بعد قيام ذوي الشأن برفع دعوى إلغاء أمامه؛ لإبطال جزء محدد من القرار الإداري، يقوم بتعديل القرار الإداري ضمنياً استناداً إلى سلطته في الإلغاء، وذلك بإلغائه جزئياً، إذا ثبت له عدم مشروعية هذا الجزء، ومن ثم يظل القرار الإداري مؤلفاً من الأجزاء السليمة التي لا تخالف القانون.

ويثور التساؤل هل الإلغاء الجزئي له حجية مطلقة أم نسبية؟

---

[1]) عدل عليا، قرار رقم 98/185 تاريخ 29\9\1998 منشورات مركز عدالة.

مجلس الدولة الفرنسي هو أول من ظهرت أمامه فكرة الإلغاء النسبي، وذلك عندما أُقيمت دعوى بسبب تخطي ذوي الشأن، وتعيين آخرين فيما يسمى بالوظائف المحجوزة[1]، ولم يقضِ مجلس الدولة بإلغاء هذه القرارات برمتها، ولكن قضى بإلغاء هذه القرارات فيما يتعلق من إنكار حق المدعيين في التعيين، وهذه هي الصيغة التي استعملها مجلس الدولة الفرنسي[2]، ومقتضى ذلك بقاء قرار التعيين المطعون به ساري المفعول شريطة تعيين الطاعن، أي أن المحل الذي عُين فيه غير الطاعن خالٍ بالنسبة للطاعن، فيترك الخيار للإدارة، فإما أن تقوم بتعيين الطاعن في وظيفة أخرى، وإما أن تعينه في المكان الذي عينت فيه غيره بدون وجه حق، مع الإشارة أن قاعدة الحجية المطلقة لا تقبل إلا بالحل الأخير[3].

اعتبر بعض الفقهاء أن الإلغاء النسبي (الإلغاء الجزئي) هو استثناء من مبدأ الأثر المطلق لحكم الإلغاء، وهذا ليس مجرد جدل فقهي، إذ سيترتب إذا اعتبرنا أن هذا الإلغاء إلغاءا" جزئيا"، وليس نسبياً لآثار الإلغاء جميعها بالنسبة للجزء الذي شمله الحكم؛ وهذا يعني أن قرارات إلغاء قرارات التخطي في الترقية سوف تؤدي إلى إلغاء ترقية من رقي، وإحلال المحكوم له بدلاً منه، أما إذا اعتبرنا الإلغاء الجزئي إلغاءاً نسبياً , فإن هذا لن يؤدي إلى إلغاء أثر القرار، أي إلغاء ترقية من رقي في الوظيفة، إنما فقط إلغاء القرار بالنسبة للمحكوم له أي المتضمن القرار السلبي بعدم ترقيته

---

[1]) حيث يقضي القانون الصادر في 21/مارس 1905 بحجز نسبة معينة من الوظائف كوظائف الشرطة للمحاربين القدامى والمعوقين الذين أصيبوا أثناء الحرب أثناء خدمتهم العسكرية أو المدنية عن طريق تحرير قوائم انتظار بحيث يتعين أخذ نسبة معينة من هذه القوائم عند التعيين في الوظائف المحجوزة، حسني سعد عبد الواحد، مرجع سابق، هامش رقم (1) ص266.

[2]) د. عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص232.

[3]) المرجع السابق، ص229.

وذكر اسمه في قائمة المرقيين، وعليه سيبقى كل الموظفين المرقيين حتى مع تأخر الإدارة في ترقية المدعي نفسه[1].

والغريب أن فكرة الإلغاء النسبي راقت لمحكمة القضاء الإداري المصرية، حيث قضت في بعض أحكامها بما يلي: إن الحكم إذ قضى بإلغاء القرار المطعون فيه فيما تضمنه من تخطي رافع الدعوى، ومن ثم لا يفيد ذلك الحكم غير المحكوم له، وحكمها: "إن الحكم الذي يصدر بإلغاء قرار ترقية فيما تضمنه من تخطي المحكوم لصالحه في الترقية لا يلغي القرار إلغاءاً كاملاً، وإنما يلغيه فقط بالنسبة لتخطيه المحكوم لصالحه في الترقية، أي يعتبر مرقى بهذا القرار حسب أقدميته فهو في الواقع لا يمس الحقوق التي اكتسبها من رقوا بهذا القرار أو بالقرارات التي تليه"، ثم تتدارك المحكمة فتقول: "إن هذه القاعدة لا تسري إلا إذا أمكن ترقية المحكوم له دون المساس بحقوق من رقوا، كما في حالة وجود درجة خالية يمكن ترقيته عليها، فإذا لم يكن ثمة درجة خالية فلا محيص أمام الجهة الإدارية إلا أن تلغي ترقية آخر من رقوا بالقرار المطعون عليه"[2].

ومن خلال ذلك فإن محكمة القضاء الإداري لم تفرق بين الإلغاء النسبي، والإلغاء الجزئي، كما يصرح بذلك حكم آخر لها عندما تقول: "إن الحكم بالإلغاء قد يكون شاملاً لجميع أجزاء القرار المطعون فيه... وقد يكون جزئياً أو نسبياً منصباً على خصوص معين، فيتحدد مداه على مقتضى ما استهدفه حكم الإلغاء"[3].

وبالرغم أن ما عرضناه كان يتعلق بإلغاء جزئي، فقد رتبت المحكمة عليه آثار الإلغاء النسبي، واعتبرت أن إلغاء القرار فيما تضمنه من تخطي المدعي ينصرف إلى إلغاء امتناع الإدارة

---

[1]) د. حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الاحكام الادارية، مرجع سابق، ص268.

[2]) محكمة القضاء الإداري المصرية، قضية رقم 1050 تاريخ 1953/3/12، أشار إليه حسني سعد عبد الواحد، مرجع سابق، ص268.

[3]) محكمة القضاء الإداري المصرية، قضية رقم 1139 تاريخ 1958/4/10، أشار إليه الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص778.

عن ترك المدعي في الترقية، ولا يهدم قرار الترقية الإيجابي، ويرى الأستاذ فهمي شحاته أن هذا الاستثناء لا يستقيم مع المنطق الذي أخذت به المحكمة؛ لأنه إذا كان الإلغاء قاصراً على قرار الإدارة السلبي بالامتناع فكيف تنفذه بهدم قرار إيجابي آخر بترقية أشخاص آخرين فقط عندما توجد صعوبة عملية في تنفيذ إلغاء القرار السلبي، تتمثل في عدم وجود درجات شاغرة[1].

وعند عرض الحكم المذكور على المحكمة الإدارية العليا المصرية قامت بإلغائه مقررة أنه إذا كان الحكم "قد ألغى القرار فيما تضمنه من ترك صاحب الدور في هذه الترقية فيكون مدى الحكم قد تحدد على أساس إلغاء ترقية التالي في ترتيب الأقدمية، ووجوب أن يصدر قرار بترقية من تخطى في دوره، وبأن ترجع أقدميته في هذه الترقية إلى التاريخ المعين لذلك في القرار الذي أُلغي إلغاءاً جزئياً على هذا النحو، أما من أُلغيت ترقيته فيعتبر وكأنه لم يُرقى في القرار الملغي..."[2].

ومما سبق نرى أن المحكمة الإدارية العليا لم تأخذ بما أخذت به محكمة القضاء الإداري، فالذي تم اعتباره من قبل محكمة القضاء الإداري أصلاً، لم تقبله المحكمة الإدارية العليا إلا على سبيل الاستثناء، فالأصل عندها هو إلغاء ترقية آخر المرقيين في القرار المطعون فيه، والاستثناء هو الإبقاء على هذه الترقية لعدم زعزعة مراكز قانونية استقرت لذويها، فإلغاء القرار السلبي بامتناع الإدارة عن ترقية المدعي يقتضي بحكم الزوم إلغاء القرار الإيجابي بترقية من يليه في الدور[3].

وهنا بينت المحكمة أن الحكم بإلغاء القرار الصادر بالتعيين أو الترقية فيما تضمنه من تخطي المحكوم له يعني إلغاء قرارين متداخلين، أولهما سلبي، وهو الامتناع عن تعيين أو ترقية

---

[1]) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الاداري، مرجع سابق، ص269.

[2]) المحكمة الإدارية العليا المصرية، قضية رقم 1611 تاريخ 61954/26، سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، ص1028.

[3]) د. حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الاحكام الادارية، مرجع سابق، ص269.

المحكوم له والثاني إيجابي والقاضي بتعيين أو ترقية الطاعن، وإلغاء تعيين، أو ترقية من رقوا أو عينوا[1].

ونستنتج من ذلك أن الإلغاء ليس إلغاءاً نسبياً، بل سُميّ على سبيل الخطأ كما ذكر الدكتور الطماوي[2]، ولكن هو إلغاء جزئي؛ لأنه يلغي القرار في جزء منه إلغاءاً مجرداً، ويترتب على الحكم إلغاء هذا الجزء مع زوال كل آثاره بالنسبة للمحكوم له، أو بالنسبة لمن شملهم القرار[3].

وقد قضت محكمة العدل العليا: "من المستقر عليه أنه لا يجوز أن تسري القرارات بأثر رجعي، وإنما يتوجب سريانها من تاريخ صدورها، إذ إن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية يقوم على أساس عدم المساس بالحقوق المكتسبة للأفراد في ظل أوضاع إستقرت عند صدورها، الأمر الذي يتعين معه إلغاء هذا الجانب من القرار المطعون فيه المتعلق بنفاذه بأثر رجعي بدلا من صدوره الواجب اعتباره تاريخا لنفاذه بحق المستدعي، وعليه تكون اسباب الطعن غير واردة فيما عدا الجانب الرجعي منه ....، وبناء على ما تقدم، نقرر إلغاء ما تضمنه القرار من أثر رجعي ورد الدعوى فيما عدا ذلك"[4].

ويشترط للحكم بالإلغاء الجزئي أن تكون العناصر غير المشروعة قابلة للتجزئة من مجمل القرار المطعون فيه؛ وإلا قررت المحكمة رد الدعوى موضوعاً، إذ أنها مقيدة بطلبات الخصوم فلا يمكنها أن تحكم بأكثر مما يطلبون.

فيقرر القاضي رد الدعوى إذا كان المطلوب في لائحتها الإلغاء الجزئي وكانت هنالك استحالة في الاستجابة لهذا الطلب؛ لارتباط أجزاء القرار المطعون فيه ارتباطاً لا يقبل الفصل بين

---

[1]) د. عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص445 وما بعدها.

[2]) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص (1–27).

[3]) د. محمود حلمي، القضاء الإداري، قضاء الالغاء، مرجع سابق، ص297.

[4]) عدل عليا : 1998/10/20 ، مجلة نقابة المحامين،1999، ص 70 أشار اليه د. محمد وليد العبادي ، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص728.

الجزء المطلوب إلغاؤه وبقية أجزاء القرار[1]، كما يصح للقاضي الحكم بالإلغاء الجزئي من تلقاء نفسه إذا كان القرار غير المشروع قابلاً للتجزئة، ولا يؤثر الجزء الملغى على جوهر القرار[2].

ولم يفرق المشرع الأردني بين حجية الإلغاء الجزئي، والإلغاء الكلي، واعتبر أن الحجية واحدة وهي مطلقة، فقد قضت محكمة العدل العليا بقولها "إن الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا بالإلغاء تكون لها الحجية المطلقة عليهم جميعاً بالنسبة للمحاكم والسلطات الإدارية جميعها، ويترتب عليها إعدام القرار من يوم صدوره، وتلتزم الإدارة بإعادة الحال إلى ما كانت عليه كما لو لم يصدر هذا القرار إطلاقاً مهما كانت النتائج، وليس للإدارة أن تمتنع عن تنفيذ حكم الإلغاء بحجة وجود صعوبات مادية"[3].

وأخيراً فإن حجية الإلغاء الجزئي للقرار الإداري هي حجية مطلقة بالنسبة للجزء الذي تم الغاؤه، وأمكن فصله عن القرار دون أن يتأثر بنيان القرار، فيتحصن هذا الجزء ويكون حجة على الكافة؛ أي أنه إذا تم توجيه حكم الإلغاء على جزء من القرار الإداري، وقام شخص آخر برفع دعوى ضد جزء آخر لم يشمله حكم الإلغاء، لا يكون للإدارة الحق بالاحتجاج أن الدعوى ليست ذات موضوع لسبق الفصل فيها، فحكم الإلغاء لم يصب إلا جزءاً من القرار، وما زالت الأجزاء الباقية سارية المفعول، ويمكن الطعن بها استقلالاً إذا كان ميعاد الطعن ما زال سارياً، ولم يتحصن باقي القرار بمضي المدة.

ونستنتج أن الحكم الصادر في دعوى الإلغاء شأنه شأن أي حكم قطعي آخر يحوز قوة الأمر المقضي، أو حجية الشيء المحكوم فيه، ويقصد بهذه الحجية أمران:

---

[1]) د. عبد الغني بسيوني عبدالله، القانون الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 2005، ص331.

[2]) بروا فاروق سعيد، امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص20.

[3]) عدل عليا قرار رقم 1977/122 تاريخ 1978/6/29، منشورات مركز عدالة.

الأمر الأول: شكلي، ويعني أن المحكمة التي أصدرت الحكم تستنفذ ولايتها بالنسبة له، فلا تستطيع بمجرد إصدارها للحكم أن تتراجع فيما قضت به، ولا أن تعدل فيه، وتنحصر سلطتها في تفسير ما يكون غامضا في منطوقه ولها أن تصحح ما يكون قد أنطوى عليه من خطأ مادي[1].

الأمر الثاني: موضوعي، وهذا يعني أن ما أنتهى إليه الحكم من قرار يُعد صحيحاً عنواناً للحقيقة والعدالة، وهو يُعد بمثابة قرينة قاطعة لا تقبل إثبات العكس، ومن ثم لا يجوز عرض النزاع الذي فصل فيه على أية محكمة أخرى، إلا إذا كان من الجائز الطعن فيه طبقاً للطرق المقررة للطعن في هذا الحكم؛ أي وجود درجة أعلى[2].

---

[1]) د. رمضان محمد بطيخ، مبدأ المشروعية وعناصر موازنته، ندوة القضاء الإداري لقضاء الإلغاء 11-14 يوليو (تموز) الرباط، مملكة المغرب، 2005، ص57.

[2]) د. رمضان محمد بطيخ، كيفية تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء في مجال القرارات الإدارية، مجلة هيئة قضايا الدولة، 1999، العدد172، ع4، س43، اكتوبر، ص122.

المبحث الثاني

ضمانات احترام الإدارة لحجية حكم الإلغاء

الواقع أنه لا قيمة للقانون ما لم يتم تنفيذه، كما أنه ليس لأحكام القضاء أية قيمة ما لم توضع موضع التنفيذ، وعليه ليس لمبدأ المشروعية قيمة في الدولة ما لم يقترن بمبدأ آخر مضمونه احترام أحكام القضاء، وضرورة التنفيذ[1]، فلماذا إذا" يقوم القضاء الإداري بالفصل بالمنازعات الإدارية ويجد بذلك، ويتوسع في شروط قبول الدعاوى الإدارية، ويحسّن العمل القضائي من خلال الرقابة القضائية إذا كانت أحكامه مصيرها أن تولد ميتة بعد كل هذا العناء، وقد تم التعبير عن ذلك بأن: "أنه إذا كان النظام القانوني في فرنسا مطلوباً ومؤكداً فإن التعسف يجد ملاذه في التنفيذ" فالإخلال بمبدأ احترام الأحكام يؤدي إلى صيرورة مبدأ المشروعية إلى العدم، وقال العميد ديجي في نفس الصدد: "أنه يجب الاعتراف بأن الأحكام القضائية هي أحكام واجبة الاحترام من الحاكم والمحكوم على حد سواء، وعلى جميع الهيئات العامة أياً كانت من البرلمان إلى أصغر مجلس محلي، ومن رئيس الدولة إلى أصغر موظف شأناً أن يسلموا بوجوب احترامها"[2].

فحين تكون الإدارة أحد طرفي نزاع نشب أمام القضاء، فإذا ما خسرته كان عليها أن تكون في ذات المركز الذي يجد نفسه فيه أي فرد عادي في هذه الحالة؛ وهو الإذعان للحكم الصادر ضدها وتنفيذه، وفي هذا السياق تنتج القوة التنفيذية للحكم آثارها، وتثور المشكلة حين تمتنع الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر ضدها بشكل اختياري، ونكون أمام معضلة تكمن في وسائل إجبارها على احترام حجية هذه الأحكام الصادرة من قبل القضاء، وهذه هي نقطة الضعف في القانون الإداري،

---

[1]) د. محمد كامل ليله، الرقابة على أعمال الإدارة دراسة مقارنة، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1985، ص 1279.

[2]) د. حسني سعد عبدالواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص386.

حيث أن ظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها منتشرة بشكل واسع؛ لأن الأمر يتوقف في نهاية المطاف على حسن نية الإدارة، أو رغبتها في التنفيذ[1].

إن أحد مظاهر (معجزة) القانون الإداري في فرنسا هو أن السلطات الإدارية كانت ترضخ وتنصاع في أغلب الأحيان للأحكام الصادره ضدها، إلا أنه لم يستطع أحد أن ينكر حالات كثيرة لا تنفذ فيها الأحكام، فإذا كانت حجية الشيء المقضي تشبه (المعجزة) في نظر البعض حين تعمل ضد الدولة نفسها؛ فهذا يؤدي إلى وجود عجز في القانون الإداري من الصعب علاجه[2].

وتجدر الإشارة إلى أن الالتزام الأساسي الذي يقع على عاتق الإدارة كما ذكرنا هو الالتزام بتنفيذ حكم الإلغاء، كما أن أية مخالفة لهذا الالتزام تعد خرقاً واضحاً لمبدأ حجية الشيء المقضي به، إلا أن هناك من الحالات التي يكون فيها امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء لا يقصد منه الوقوف في وجه حجية الشيء المقضي به؛ بل يمكن أن يفسره الفقه ويحكم عليه القضاء بأنه إمتناع مشروع قد اقتضته الظروف الواقعية والقانونية، والتي حالت دون تنفيذ حكم الإلغاء هو أنه لم يكن بيد الإدارة حيلة في مواجهة التزامها بتنفيذ حكم الإلغاء، ونذكر هذه الحالات التي حالت دون تنفيذ حكم قضائي، وعطلت حجية الحكم، وأضفت على هذا التعطيل صورة الشرعية:

1- تعارض تنفيذ الحكم مع الصالح العام:

من المعلوم أن الإدارة قد تقف وراء هذه الذريعة للتهرب من تنفيذ حكم الإلغاء، ولكن دائماً يتم رفض هذه الذريعة؛ لأن خير ما يصون الصالح العام، ويحافظ عليه هو احترام حجية الشيء المقضي به، والتي يحوزها حكم الإلغاء، واحترام سلطة القضاء وهيبة أحكامه[3].

---

[1]) كلود ديوران، تنفيذ الأحكام الإدارية، ص411، أشار إليه حسني سعد عبدالواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص386.

[2]) جورج فيدل القانون الإداري، ص1070، أشار إليه حسني سعد عبدالواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص 413.

[3]) إسراء محمد حسين البياني، حجية حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص 100.

فقد يلغي القضاء الإداري الكثير من القرارات الإدارية من أجل تحقيق الصالح العام، وغالباً ما تتعذر الإدارة بذات السبب لعدم التنفيذ، بينما تكون هنالك دوافع مختلفه تحاول الإدارة إخفاءها وراء ستارة حرصها على الحفاظ على الصالح العام[1].

ولكن قد تكون الإدارة محقة في بعض الأحيان، فقد تجد الإدارة نفسها في موقف صعب بين التزامها بتنفيذ حكم الإلغاء، وإحلال ذلك التنفيذ بضرورة الحفاظ على الصالح العام، ومدلول الصالح العام واسع من جهة، إلا أنه محدد وواضح من جهة أخرى، فهو يدور حول المحافظة على الصحة العامة، والأمن العام، والسكينة العامة، والاقتصاد القومي، وسلامة المال العام، وراحة المواطنين[2].

ومن المحتم أن لترجيح الصالح العام وتقديمه على الصالح الخاص أهمية بالغة، لما فيه أهمية لحسن تسيير أمور الدولة.

ومن أشهر القضايا المتمثلة بتقديم الصالح العام على الخاص، وتعطيل تنفيذ حكم القضاء، هي قضية (كوتياس)، وهي من أوائل القضايا التي مثلت أمام القضاء الفرنسي فقد أصابت الإدارة في امتناعها عن تنفيذ حكم قضائي لصالح "كوتياس"، إذ حصل الأخير على حكم قضائي بوضع يده على أرض شاسعة سبق أن اشتراها في تونس، وعند محاولة استغلالها فوجئ بوجود قبيلة عربية تقطنها، وبعد حصوله على الحكم امتنعت الإدارة عن تزويده بقوة عمومية من أجل طرد هذه القبيلة؛ لأن ذلك سيرتب نتائج جسيمة، ويشعل خطر الفتنة والثورة هنالك، وعند لجوئه إلى مجلس الدولة أقر الأخير بأن تصرف الإدارة سليم؛ وذلك لما في التنفيذ من إخلال واضح بالصالح العام، وحكمت له بالتعويض عن ذلك[3].

---

[1]) سليمان الطماوي، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، مرجع سابق، ص100.

[2]) إسراء محمد حسين البياتي، حجية حكم الإلغاء، المرجع السابق، ص101.

[3]) عبد المنعم عبد العظيم جيره، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص547.

وأكد القضاء في حالات مماثلة عدم اعتبار قرار الإدارة بالامتناع عن التنفيذ مخالفة، إذا تبين له صحة قول الإدارة بأن هذا التنفيذ يضر بالصالح العام[1]، وللقاضي تقدير صحة ادعاء الإدارة من حيث تأثير تنفيذ قرار الإلغاء على الصحة العامة، أو السكينة العامة، أو الأمن العام[2].

وعليه يكون امتناع الإدارة مشروعاً، إذا تبين للقاضي صحة إدعاءات الإدارة في اتخاذها هذا القرار على أساس وقائع يتأكد من صحة وجودها القضاء، فلا يعتبر قرارها مخالفاً لمبدأ حجية الشيء المقضي به، ولا يبقى للقضاء إلا الحكم بالتعويض لمن صدر الحكم لصالحه، وأضره امتناع الإدارة عن التنفيذ[3].

2- غموض منطوق الحكم:

ومن الحجج التي تتخذها الإدارة ذريعة لعدم تنفيذ حكم الإلغاء؛ هي صعوبة تفسير الحكم وعدم وضوحه، والغموض قد يكون في منطوقه، أو في عدم وضوح معانيه، ولكن قد تكون الإدارة حسنة النية أي رغم أنها أساءت تنفيذ الحكم، وترددت في تنفيذه، فيعود ذلك إلى الفهم الخاطئ لمنطوق الحكم، ويمكن لها أن تطلب من المحكمة تفسير الحكم، أو يتم تفسير الحكم بناءً على طعن الأفراد بقرار الإدارة في تنفيذ الإلغاء[4]، وعلى ذلك قالت محكمة القضاء الإداري: "إذا كان ما وقع من جانب الوزارة لا يعدو أن يكون خطأ في فهم المقصود من الحكم وليس امتناعاً متعمداً عن التنفيذ، والأمر فيه لا يخرج عن تسلسل إجراءات عادية لا يشوبها تعسف في الظاهر، ورغبة متعمدة في تعطيل الحكم، أو تحدي لأمر القضاء، بل مرجعها إلى النظام الروتيني العادي، وما

---

[1]) د. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت،1982 لبنان، ص615.

[2]) د. عصام عبدالوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1971، ص 472.

[3]) د. سعاد الشرقاوي، المسئولية الإدارية، دار المعارف مصر، الطبعة الثالثة، 1973، ص 184.

[4]) إسراء محمد حسين البياتي، حجية حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص104.

سيتم به من بطء، ومبالغة في الحيطة قد لا تخلو من التعقيد، لذا لم يكن هنالك محل للحكم بالتعويض..."[1].

وهنا كما ذكرنا يكون الحل بتفسير الحكم من قبل الجهة القضائية صاحبة الاختصاص، وعلى القاضي أن يقف عند حد الإيضاح دون المساس بما قضى به الحكم بالزيادة، أو النقصان، بل مجرد بيان ما اقتضاه الحكم، ورمى إليه لإزالة أية عقبات قانونية تعوق الإدارة في التنفيذ السليم للحكم؛ لأن الحكم بمجرد صدوره يكون له الحجيه المطلقة[2].

3- استحالة التنفيذ:

ربما يكون سبب امتناع الإدارة الوفاء بالتزامها تجاه الحكم الصادر هو وجود صعوبات مادية من شأنها أن تحول دون تنفيذ حكم الإلغاء، وفي بعض الأحيان يكون من الصعوبة بمكان تنفيذ الحكم، وإزالة الآثار المادية التي رتبها صدور القرار الملغي، فلا يكون للتنفيذ في هذه الحالة أي جدوى في إعادة الحال إلى ما كان عليه، وتسمى هذه الحالة رجحان الواقع على القانون، أو حالات عدم الرجعية لاستحالة التنفيذ[3].

ولكن يتعين على الإدارة أن تلتزم بتنفيذ حكم الإلغاء الصادر ضدها، ويكون هذا التنفيذ من خلال واجب إيجابي، وهو السير في تنفيذ حكم الإلغاء، والآخر سلبي يتضمن الامتناع عن تنفيذ القرار الملغى[4]. ولكن في حال امتناع الإدارة عن التنفيذ بشكل صريح، أو حتى قيامها بتنفيذ جزئي

---

[1]) محكمة القضاء الإداري المصرية، قضيه رقم 608، لسنة 14 القضائية، جلسه 1953/4/15، مجموعة أحكام مجلس الدولة المصري، السنة 7

[2]) د. محمود حلمي القضاء الإداري، مصدر سابق، ص 499.

[3]) إسراء محمد حسين البياتي، حجية حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص 107.

[4]) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص194.

لحكم الإلغاء أو حتى المماطلة، أو التحايل على الحكم، كان هنالك وسائل لدفع الإدارة لاحترام الحجية، وجزاءات لعدم احترام حكم الإلغاء، وعليه سنقوم بتناول ذلك بمطلبين كما يلي:

المطلب الاول: وسائل إجبار الإدارة على احترام حجية حكم الإلغاء.

المطلب الثاني: الجزاءات المترتبة على عدم احترام حجية حكم الإلغاء.

المطلب الاول

وسائل إجبار الإدارة على احترام حجية حكم الإلغاء

لا تنتهي الخصومة الإدارية بإلغاء القرار الطعين، لكن هنالك احتمالات كثيرة قد تولّد صعوبات سببها تلكؤ الإدارة في التنفيذ للوفاء بالتزامها في تنفيذ حكم الإلغاء بإحدى الصور التي ذكرناها سابقاً، هذا الأمر حذا بالقضاء الإداري إلى العمل على التدخل؛ لحث الإدارة لتنفيذ حكم الإلغاء بالشكل السليم.

وعليه سيتم مناقشة وسائل إجبار الإدارة في هذا المطلب من قبل القضاء الإداري.

الفرع الاول: دور القاضي الإداري في إجبار الإدارة على تنفيذ حكم الإلغاء

من المعلوم أن سلطة قاضي الإلغاء تنتهي عند مجرد الحكم بإلغاء القرار الإداري دون أن يكون له الحق في إصدار الأوامر للإدارة، وحتى الحلول محلها في إصدار القرارات الإدارية أو تعديلها.

كما وأن الحكم الصادر في دعوى الإلغاء يكون واجب التنفيذ؛ فالمطالبة القضائية بالحق ذات أهمية، ولكن الأهم منها هو إمكانية إنزال هذا الحق على أرض الواقع، ووضعه محل التنفيذ، فالجدوى المرجوة من دعوى الإلغاء هي الآثار القانونية التي تنبع عن الحكم، وما ينتج من تنفيذ حقيقي[1].

وقد أجمع الفقه على أحقية الجهة القضائية في إجراء التنفيذ، فالسلطة التي يكون لها سلطة الفصل يجب أن تكون لها سلطة الإشراف على تنفيذ الأحكام الصادرة عنها، ومرد ذلك روح القانون، فالعدالة تقتضي قيام القضاء بدور محايد بين جميع الأطراف المتخاصمة، وبسبب تعنت

[1]) بروا فاروق سعيد، امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص176.

الإدارة في الامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء كان على القاضي الإداري البحث عن وسائل جدية تكفل له تنفيذ أحكامه[1].

لقد بذل القضاء الإداري جهداً كبيراً للبحث عن حلول لمواجهة تلك الظاهرة، وعلم أنه لا يستطيع القضاء عليها، فحاول حصرها في أضيق نطاق، ولكن دائماً يصطدم القاضي الإداري بمبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة، وكان هذا المبدأ كفيلاً بأن يشكل عقبة تحول دون تنفيذ أحكام الإلغاء التي تصدر ضد الإدارة[2].

والمبدأ القاضي بحظر توجيه أوامر إلى جهة الإدارة؛ يعني أن القاضي الإداري ليس بمقدوره أن يقوم بتوجيه أي أوامر سواء بالامتناع عن القيام بالعمل، أو القيام به، وليس له أن يحل محل الإدارة للقيام بعمل معين؛ لأن ذلك من صميم اختصاص الإدارة.

ولتوضيح ذلك سنقوم بالتعرض إلى سلطة القاضي الإداري في كل من فرنسا، ومصر والأردن.

أولا: سلطة القاضي الإداري في توجيه الأوامر للإدارة في فرنسا

رفض مجلس الدولة ولفترة طويلة أن يبين الإجراءات الإيجابية الواجب اتخاذها لتنفيذ أحكامه، وكانت حجته أنه ليس من اختصاصه أن يفرض الإجراءات التي يمكن أن تكون آثاراً لحكم الإلغاء الصادر عنه، لأنه لا يجوز له أن يحل محل الإدارة العاملة[3].

---

[1]) بروا فاروق سعيد، امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص2، د. مهند نوح القاضي الإداري والأمر القضائي، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد20، العدد الثاني، 2004 ص 189.

[2]) بروا فاروق، امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص 177.

[3]) حكمه في 25 ابرل 1873 أشار إليه حسني سعد عبدالواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص459.

ومع بداية القرن العشرين بدأ التدخل من قبل مجلس الدولة في تنفيذ أحكامه الصادرة بالإلغاء، وكان هذا التدخل الإشارة للإدارة إلى ما ينبغي عمله، وبعدها تطورت حيث بين مجلس الدولة حق المحكوم لهم في الحصول على ما رفضت الإدارة إعطاءه لهم[1].

وقد وصل هذا التطور إلى مرحلة حاسمة، حيث استقر أخيراً التشريع والقضاء الفرنسي في الربع الأخير من القرن العشرين على جواز توجيه الأوامر للإدارة من القاضي الإداري وذلك في حدود نطاق وشروط محددة، وكانت البداية عند صدور قانون 16 يوليو 1980 الذي كان له الفضل في النص على آليات ضاغطة؛ لإزالة سوء النية الذي قد يشوب إجراء الإدارة، فصدور حكم على الإدارة بأداء مبلغ مالي يحتم عليها أن تأمر به خلال أربعة أشهر، فإذا تأخرت أو رفضت التنفيذ تقوم سلطة الوصاية بتحرير إذن الصرف الصادر من الإدارة العليا[2].

وبعد ذلك توالى صدور القوانين، منها الذي يمكن بمقتضاه إحالة الموظف المختص إلى المحكمة التأديبية الخاصة بالمالية العامة، فبثبوت مسئوليته في عدم التنفيذ قضت عليه المحكمة بعقوبات مالية[3].

بعدها صدر قانون رقم 25 السنة 1995 الصادر بتاريخ 8 فبراير 1995، والذي أعطى للقضاء الإداري بمختلف درجاته سلطة توجيه أوامر صريحة للإدارة من أجل إصدار القرارات اللازمة، لتنفيذ الأحكام الإدارية، وقرن ذلك بإمكانية فرض غرامة تهديدية ضماناً لتنفيذ أحكامها، وكان هذا القانون يهدم مبدأ الحظر المقدس والذي طالما حرم القضاء من توجيه أوامر للإدارة.

---

[1]) حسنى سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص 459.

[2]) محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، الطبعة الاولى، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2009، ص 491.

[3]) د. عصمت عبدالله الشيخ الوسائل القانونية لتنفيذ الأحكام الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2005، ص 154.

وبذلك لم يُعد دور القاضي الإداري يقتصر على إلغاء القرارات الإدارية، وإنما أصبح له التدخل بما يجب على الإدارة، فسلطته غدت تهدف إلى إعادة المشروعية إلى طريقها الصحيح، فلم يُعد القاضي رقيباً على الإدارة، وحارساً يكفل عدم انتهاك الحق الموضوعي، وإنما أصبح المدافع عن المراكز القانونية الشخصية وهذه هي العلامة الفارقة في نظام قضاء المشروعية[1].

وعليه فإن القضاء الفرنسي اعتمد أوامر قضائية للإدارة كوسيلة لإجبارها على التنفيذ، ولكن قد تكون هذه الأوامر مرتبطة بغرامة تهديدية، وقد تكون غير مرتبطة وهو ما سيتم توضيحه فيما يلي:

أ. الأوامر التنفيذية غير المرتبطة بغرامة تهديدية:

حدد المشرع الفرنسي الأوامر التي يوجهها القاضي الإداري إلى الإدارة لضمان تنفيذ أحكامه بإحدى حالتين[2].

الحالة الأولى: الأوامر السابقة على صدور الحكم، يصدر القاضي أوامر مقترنة بمنطوق حكمه، وتتمتع هذه الأوامر بذات الحجية التي يتمتع بها الحكم، وتهدف هذه الأوامر إلى التدارك المحتمل لسوء تنفيذ الشيء المقضي به (تدبير وقائي)، وهو ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 8 للتقنين.

الحالة الثانية: الأوامر اللاحقة على صدور الحكم، عندما ترفض الإدارة تنفيذ الحكم الصادر ضدها، فيصدر القاضي الإداري أوامر بناءً على طلب صاحب الشأن إلى الإدارة؛ لإجبارها على تنفيذ الحكم، وهي ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة 8 للتقنين.

---

[1]) بروا فاروق سعيد، امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص 179.

[2]) قانون رقم 8 فبراير 1995 المادة رقم (8) محمد سعيد الليثي، مرجع سابق، صفحة 493.

وما يهمنا هنا الحالة الثانية واللاحقة على صدور الحكم، حيث نصت المادة 4/8 من التقنين على أنه: "للمحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، في حالة عدم تنفيذ حكم قاطع صدر عنهما وبناءً على طلب صاحب الشأن أن تأمر في ذات الحكم باتخاذ ما يلزم لتنفيذه... وإذا كان الحكم المطلوب تنفيذه لم يحدد إجراءات التنفيذ فإنه يكون للمحكمة المختصة تحديدها، وتعيين المدة التي يتم التنفيذ خلالها، فضلاً عن الحكم بغرامة تهديدية لضمان هذا التنفيذ، وفي حالة عدم تنفيذ الحكم المطعون عليه بالاستئناف فإن طلب التنفيذ يقدم إلى محكمة الاستئناف ذاتها، وبمقتضى ذلك النص تملك المحكمة التي أصدرت الحكم سلطة توجيه أوامر لاحقة لصدور الحكم إلى جهة الإدارة عند عدم التنفيذ لإلزامها بتنفيذ الشيء المقضي به[1].

ويتمتع القاضي في حالة ثبوت الامتناع عن تنفيذ الشيء المقضي به بحرية تقدير الإجراءات الواجب تنفيذها تجاه الحكم، وذلك وفقاً للظروف المتعلقة بالقضية، كما يتمتع القاضي الإداري بحرية الحكم بغرامة تهديدية، فله أن يحكم بها، وله أن يمتنع حتى لو توافرت شروطها، وبموجب هذا النص يكون للمحكمة المصدرة للحكم السلطة في توجيه أوامر إلى الإدارة باتخاذ الإجراءات الواجبة لتنفيذ الحكم، كما ولها السلطة في توقيع الغرامة التهديدية، وهذه السلطة لا يلجأ إليها القاضي إلا بعد صدور الحكم بمواجهة الإدارة، وذلك بعد أن يبين المحكوم له أن الإدارة لم تنفذ الحكم، فيقوم المحكوم له بتقديم طلبٍ إلى المحكمة التي أصدرت الحكم، أو محكمة الاستئناف الإدارية، إذا كان الحكم طعن فيه بالإستئناف، أو إلى مجلس الدولة إذا صدر الحكم عنه؛ لتقوم المحكمة بدورها بتوجيه أمر للإدارة باتخاذ الإجراءات اللازمة للقيام بتنفيذ الحكم؛ وقد هدف المشرع من ذلك إلى ترك فرصة للإدارة لتنفيذ الحكم قبل استخدام أسلوب الإكراه[2].

[1]) د. محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الاحكام الإدارية الصادرة ضدها، مرجع سابق، ص 503.
[2]) د. المرجع سابق، ص 504.

ب. الأوامر التنفيذية المرتبطة بغرامة تهديدية:

يستطيع القاضي الإداري أن يقرر الأمر بغرامة تهديدية في حالتين، وذلك إستناداً إلى المادة (3/8) من التقنين[1]:

الحالة الأولى:

أقرت المادة 3/8 من التقنين للمحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية سلطة توجيه أوامر للإدارة مقترنة بغرامة تهديدية، ويكون ذلك بناءً على طلب يتقدم به صاحب الشأن في ذات صحيفة دعواه مع الطلب المفتتح للخصومة.

وتطبيقاً للمادة 2/8 من التقنين يكون من حق صاحب الشأن أن يتقدم بطلب توجيه أوامر للإدارة تقترن بغرامة تهديدية منذ رفع دعواه الأصلية، ويكون للمحكمه الإدارية، أو محكمة الاستئناف الإدارية متى طلب منها ذلك أن تقرن أوامرها التي اتخذتها تطبيقاً للمادة المذكورة من التقنين حكماً بغرامة تهديدية.

إذا" فليس للمحاكم الإدارية الحكم بالغرامة التهديدية من تلقاء نفسها وإنما لابد أن يطلب ذوو الشأن منها ذلك، باستثناء الوضع بالنسبة لمجلس الدولة بخصوص الأوامر اللاحقة لصدور الحكم فله الحكم المباشر بالغرامة.

والمحكمة هي صاحبة الاختصاص في تحديد الحكم بالغرامة التهديدية، ودون طلب صريح ومحدد من صاحب الشأن على الطلب اللاحق لصدور الحكم مع إثبات امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم، وذلك استناداً للفقرة الثالثة من المادة 4/8 من التقنين، وهذا ما أوضحته المادة 1/59 من مرسوم 1963/7/30، والمدرجة في المادة (3) من مرسوم 1995/7/30، فنصت على أنه: يمكن

[1]) د. محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية كوسيلة لإجبار الادارة على تنفيذ الاحكام الإدارية، الطبعة الاولى، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2001، صفحة 117.

أن يطلب من مجلس الدولة توقيع غرامة تهديدية؛ لضمان تنفيذ الأحكام الصادرة من جهات القضاء الإداري[1].

الحالة الثانية:

استناداً للمادة 3/8 من التقنين يستطيع القاضي الإداري أن يقرن حكمه في الموضوع بغرامة تهديدية لتدارك احتمال التنفيذ، وهذا أدى إلى جعل ذلك وسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الحكم القضائي على أن المشرع لم يقصرها على حالات عدم التنفيذ؛ بل جعلها تطال المراحل السابقة على الحكم، كإجراء يستهدف المزيد من ممارسة الضغط على الإدارة لدفعها إلى تنفيذ الحكم القضائي دون تأخير، ومن تطبيقات ذلك قضت المحكمة الإدارية الفرنسة بقضية (Rennes) بعدم مشروعية قرار رفض قبول قيد بعض الطلاب في السنة الدراسية الاولى في دبلوم (Oeug) بالجامعة، وألغت القرار، ووجهت أمراً إلى رئيس الجامعة بقيد الطلاب المحكوم لصالحهم خلال مهلة لا تتجاوز ثمانية أيام فقط من تاريخ إعلان الحكم، وأقرنت الأمر بغرامة تهديدية على الجامعة مقدارها خمس مائة فرنك عن كل يوم من أيام التأخير في تنفيذ الحكم يبدأ سريانها بمجرد انتهاء مهلة الثمانية أيام التي حددتها المحكمة، وحتى يتم تنفيذ الحكم[2].

كما قضت المحكمة الإدارية الفرنسية بقضية (Paris) بإلغاء قرار مدير بوليس باريس باقتياد السيد... إلى الحدود ووجهت أمراً لمدير البوليس بمنحه مستند الإقامة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلانه الحكم، وقرنت الأمر بغرامة تهديدية قدرها ألف فرنك عن كل يوم تأخير[3].

---

[1]) بروا فاروق سعيد، امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص 181.

[2]) د. محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، مرجع سابق، ص 512.

[3]) المرجع السابق، ص 513.

ومما سبق فقد وفق المشرع الفرنسي في ابتداع وسيلة تؤدي إلى إجبار الإدارة لتنفيذ الأحكام الصادرة من قبل القضاء الإداري، وعدم تجاهلها من خلال فرض غرامة تهديدية، وتوجيه أوامر مباشرة للإدارة لتنفيذ الحكم الصادر ضدها، ولم يكتفِ القضاء بالتوقف عن إلغاء القرار.

ثانيا: سلطة القاضي الإداري في توجيه الأمر للإدارة في مصر:

لم يواكب القضاء المصري أو الأردني على حد سواء النقلات النوعية، والتي انتهجها القضاء الإداري الفرنسي، وما زال كل من القضاء المصري والأردني متمسكاً بما كان ينتهجه القضاء الفرنسي قبل قانون 1980، والذي يدور حول عدم توجيه الأوامر للإدارة، أو حتى الحلول محلها لتنفيذ أحكامه.

فمن أحكام محكمة القضاء الإداري المصري والتي أقرت فيها: "بعدم اختصاصها بدعوى مرفوعة من أحد جماعة كبار العلماء يطلب فيها إلزام وزارة المالية بإدراج مرتب وظيفته باعتباره أستاذ كرسي واستندت المحكمة إلى أن هذا الأمر يدخل في السلطة التقديرية للوزارة في توزيع موارد الدولة على أبواب النفقات في الميزانية وأنه لا يدخل في سلطة المحكمة في توجيه أمر إلى الوزارة بخصوص الموضوع"[1].

وقضت أن "ليس من اختصاص محكمة القضاء الإداري أن تحل محل الإدارة في إصدار قرارات الترقية، إذ هو من صميم اختصاصات الإدارة"[2].

ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الصدد ما قضت به أن:"هذه المحكمة لا تملك في منازعات الترقية إلغاء التخطي عند الاقتضاء، والمدعي لا يقول بالتخطي، ولا يدعيه

---

[1]) محكمة قضاء الإداري المصرية، حكمه الصادر في جلسته 1957/11/18 مجموعة الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة مرجع سابق، ص111 .

[2]) المحكمة الإدارية العليا المصرية حكمها الصادر في الجلسة 1950/5/31، شار إليها عبد المنعم عبد العظيم جيره، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص 303 .

بالنسبة إلى قرارات الترقية موضوع دعواه، وإنما يطلب ترقيته عليها عوضاً عن الدرجة الرابعة الكتابية وكلا الأمرين يخرج عن سلطة هذه المحكمة ومما لا يجوز أن تلزم به جهة الإدارة؛ لأن مهمتها مقصورة على إلغاء القرارات الإدارية دون تعديلها؛ ولأنها لا تملك الحلول محل الإدارة في إصدار قرار الترقية ولا إلزامها باتخاذ إجراء يقتضيه مثل هذا القرار".

كما وقضت بأن: "إصدار أوامر من القاضي الإداري إلى الإدارة يخرج عن حدود اختصاصه الذي حدده كل من الدستور وقانون مجلس الدولة، ويتنافى مع مبدأ استقلال السلطة التنفيذية عن السلطتين القضائية والتشريعية وفقاً لأحكام الدستور"[1].

ثالثا: سلطة القاضي الإداري في توجيه الأمر للإدارة في الأردن

أما محكمة العدل العليا فقد سارت على نفس الطريق الذي انتهجه القضاء الفرنسي قبل صدور قانون عام 1995، والمتضمن اقتصار دور المحكمة عند إصدار حكم الإلغاء دون التدخل بتنفيذه من خلال توجيه أوامر للإدارة، وقضت محكمة العدل العليا بذلك، حيث أكدت بأنه: "لا تملك محكمة العدل العليا صلاحية إلزام الإدارة بتنفيذ القرارات الصادرة عنها..."[2].

كما أنها قضت:"... بالرغم من أن محكمة العدل العليا لا ترتب في قرارها ما يجب على الإدارة عمله في حالة إلغاء القرار الإداري المعيب، ولا تلزم الإدارة بتنفيذه... فإذا إمتنعت الإدارة عن تنفيذه فإن من حق محكمة العدل العليا أن تبسط رقابتها على مشروعية هذا القرار أو عدم مشروعيته... "[3].

---

[1]) المحكمة الادارية العليا المصرية طعن، رقم 4/397، لسنة 36 ق جلسة 29 مارس 1992، مجموعة الاحكام الادارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 121.

[2]) عدل عليا قرار رقم 441 /98 تاريخ 1999، منشورات مركز عدالة.

[3]) عدل عليا قرار رقم 2008/107 تاريخ 28\5\2008، منشورات مركز عدالة.

نرى من خلال ما سبق أن القضاء الإداري المصري والأردني توسع كثيراً بقاعدة الفصل بين السلطات، وتمسك بها، ونرى ذلك قيل أن "مهمة مجلس الدولة هي القضاء، وليس الإدارة ويحظر على القضاء توجيه أوامر ونواهي إلى رجال الإدارة، وأساس هذا الحظر المفروض على القاضي الإداري، وهو مبدأ الفصل بين القاضي الإداري والإدارة العامة..."[1].

مما سبق، ليس للقاضي الإداري سواء في مصر أم في الأردن توجيه أوامر، أو عمل شيء حيال إجبار الإدارة لتنفيذ الحكم، ولقد فرض القاضي الإداري في كل من مصر والأردن على نفسه عدم التدخل في عمل الإدارة، وهذا التقييد الذاتي ليس له علاقة بمبدأ الفصل بين السلطات، فضلاً على أن التشريع لم يفرض على القاضي الإداري عدم توجيه أوامر للادارة[2].

ويا حبذا لو سارت محكمة العدل العليا على نهج مجلس الدولة الفرنسي بإعطاء سلطة للقاضي الإداري، وفي ظل التعديلات الدستورية الجديدة، والتي تضمنت قضاءاً إدارياً على درجتين، يكون القضاء الإداري أمام فرصة تاريخية؛ لينتقل من هذا الوضع، والذي يقيد دور القضاء الإداري، ويقلل من أهمية أحكامه، ويسمح للإدارة بانتهاك أحكامه ويلحق بالدول التي أعطت دوراً للقاضي الإداري لإرساء العدالة، ويكون له دوراً موازٍ لدور القاضي العادي بمواجهة الإدارة.

لذلك، سنتناول بالفرع الثاني مدى سلطة القاضي في ممارسته لأسلوب الضغط المالي لضمان تنفيذ القرار.

---

[1]) د. مصطفى ابو زيد فهمي، القضاء الاداري، مرجع سابق، ص386.

[2]) د.عبد المنعم عبد العظيم جيره، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص316.

الفرع الثاني: أسلوب الضغط المالي

إن امتناع الإدارة عن التنفيذ اصبحت ظاهرة سلبية، خاصةً في الدول حديثة العهد نسبياً بالقضاء الإداري، كالأردن، فما هو الحل لإجبارها على ذلك؟

لقد اجتهدت المحاكم الإدارية في إيجاد الحلول القانونية المناسبة لإجبار الإدارة المحكوم عليها بالتنفيذ، ومنها ممارسة القاضي الإداري أسلوب الضغط المالي على الإدارة؛ لإجبارها على تنفيذ أحكامه من خلال استخدام وسيلة الفوائد التأخيرية التي نظمها القانون المدني، أو الغرامة التهديدية التي أقرها المشرع الفرنسي بموجب القانون الصادر في 16/يوليو/1980.

إن شعور الإدارة بازدياد الالتزامات المالية على عاتقها، والناتجة عن عدم تنفيذها لقرار قضائي بالإلغاء تُعد وسيلة غير مباشرة لإكراه الإدارة على تنفيذ حكم قضائي ذو طابع مالي، بالمقابل فإن الغرامة التهديدية وسيله لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية في مواجهة الإدارة أياً كان مضمون هذه الأحكام.

أولاً: الفوائد التأخيرية ودورها في حث الإدارة على تنفيذ الأحكام

تترتب الفوائد التأخيرية عند تقاعس الإدارة عن الدفع، ولا يشترط وقوع الضرر، فتوافر الخطأ في حق المدين بمجرد تأخره في الوفاء بالدين الذي تقرره المحكمة، والعلاقة السببية تكون قائمة ومفترضة وغير قابلة لإثبات العكس بين الخطأ والضرر، وذلك استناداً إلى نص المادة (228) من القانون المدني المصري، وتجدر الإشارة إلى أن الفوائد التأخيرية ليست إلا تعويضاً عن تأخر المدين في الوفاء بالتزامه بدفع مبلغ من النقود عن ميعاد الاستحقاق[1]، ويعبر عنها في القانون المدني الأردني بالفوائد القانونية، ولها أحكام خاصة بها.

---

[1]) د. عبد الرزاق السنهوري الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، نظرية الالتزام بوجه عام، مصادر الالتزام، الجزء الثاني، دار النشر للجامعات المصرية، القاهرة، مصر، 1952، ص 1176.

وتختلف بذلك عن الفوائد التعويضية، إذ أن المدين يلتزم بها في مقابل الانتفاع بمبلغ من النقود يكون في ذمته للدائن ولم يحل ميعاد استحقاقها[1].

عندما يقضي القاضي الإداري بحكم مالي على الإدارة، فإنه لا يتردد في إلزامها بدفع الفوائد التأخيرية عند تأخرها بتنفيذ الحكم الصادر ضدها، وبهذا تزداد وطأة المسئولية المالية على عاتق الإدارة وكلما تأخرت الإدارة عن التنفيذ ازدادت المسئولية المالية، وتضاعفت، مما يحتم عليها المبادرة لتنفيذ الحكم تفادياً لدفع مبالغ أُخرى[2].

ويستخدم القضاء الإداري الفوائد التأخيرية في معظم الدول المقارنة؛ لإجبار الإدارة على تنفيذ أحكام الإلغاء، مع الإشارة إلى أن ذلك لا يُعد مخالفا للقانون، ولا يخرق المبدأ الدستوري القاضي بالفصل بين السلطات، ولا يحيد عن قواعد القانون العام، والذي تضمن مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة، أو الحلول محلها؛ ومرد ذلك أن الفوائد التأخيرية تمثل الضرر المستمر الذي يصيب المحكوم له من جراء عدم التنفيذ[3].

وبهذا يمارس القاضي الإداري إكراهاً غير مباشر، وتعي الإدارة أن لها الاختيار، إما التنفيذ، أو دفع مبلغ من المال تزداد قيمته بمرور الوقت، وعلى ذلك لا تزيد الفوائد التأخيرية من سلطة القاضي، أو تنقصها، ولكن تؤكد حق المحكوم له في جبر ما أصابه من ضرر بتعويضه وحيث أن لهذه الفوائد قيمة إيجابية، ولا بد أن نعترف أن لها جانباً سلبياً يكمن في الاعتراف للإدارة والتصريح لها بحقها في عدم تنفيذ الشيء المقضي به، واستبداله بتعويض المحكوم له، ليس بسبب

---

[1]) د. المرجع السابق، ص 1176.

[2]) د. عصمت عبدالله الشيخ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية ص79 أشار اليه بروا فاروق في رسالته مرجع سابق، ص195.

[3]) د. محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الاحكام الإدارية الصادرة ضدها، مرجع سابق، ص619.

خطئها بعدم التنفيذ، ولكن بسبب ما لحق المدعي من ضرر، مهما كانت ضخامة المبلغ الذي يمكن أن يستحقه المحكوم له بسبب الفوائد[1].

ومن أهم المعوقات التي تعوق فاعلية الفوائد التأخيرية باعتبارها وسيله لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، إفلات اشخاص القانون العام من طرق التنفيذ: كالحجز الاحتياطي والحجز العقاري والتنفيذ المنقول؛ ولتفادي ذلك نص المشرع الفرنسي على وسيله لتنفيذ الأحكام وهي الغرامة التهديدية تطبيقا" لموقف القضاء[2].

ثانياً: الغرامة التهديدية

أ. مفهوم الغرامة التهديدية

يعرف الفقه الغرامة التهديدية بأنها: عبارة عن وسيلة غير مباشرة لحمل المدين الممتنع عن تنفيذ التزامه تنفيذاً عينياً عندما لا يكون ذلك التنفيذ ممكناً أو ملائماً، إلا إذا نفذه المدين شخصياً، وذلك بأن يصدر القاضي قراراً ضد المدين بوجوب قيامه بالتنفيذ العيني في مدة محددة وبفرض غرامة معينة عليه، على سبيل التهديد عن كل وحدة زمنية سواء كانت يوماً أو اسبوعاً أو شهراً يتأخر فيها عن التنفيذ، وحتى يقدم على تنفيذ التزامه، أو يتضح رفضه نهائياً[3].

ومن خلال هذا التعريف يتبين أن الهدف من فرض الغرامة التهديدية التغلب على عناد ومماطلة المدين عن تنفيذ التزامه، والإذعان للحكم الصادر بمواجهته من القضاء.

---

[1]) د. حسني سعد عبدالواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص 196.

[2]) بروا فاروق سعيد، امتناع الإدارة عن حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص 196.

[3]) منال قاسم خصاونة، النظام القانوني للغرامة التهديدية التهديد المالي دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، مصر 2010، ص17.

ويعود أصل الغرامة التهديدية إلى القضاء الفرنسي الذي ابتدع هذه الوسيلة لحمل المدين على تنفيذ التزامه عيناً[1].

ولكن لم يجرؤ القاضي الإداري في مصر أو الأردن أن يخطوا هذه الخطوة؛ لضمان تنفيذ أحكامه بأن يقضي بغرامة تهديدية ضد الأشخاص المعنوية.

وفي الأردن لم ينظم أحكام الغرامة التهديدية كما فعل التشريع الفرنسي، وبالرغم من ذلك إلا أنه أشار إليها ضمناً في نص المادة 360 من القانون المدني الأردني، ونص عليها صراحة في المادة (1/961) من نفس القانون تحت عنوان الكفالة بالنفس، حيث نصت على أنه: "الكفالة بالنفس تلزم الكفيل بإحضار المكفول في الوقت المعين عند طلب المكفول له، فإن لم يفعل جاز للمحكمة أن تقضي عليه بغرامة تهديدية، ولها أن تعفيه إذا أثبت عجزه عن إحضاره"[2].

ب. موقف القضاء الإداري الأردني والمقارن من تطبيق الغرامة التهديدية

اختلف موقف القاضي الإداري بحسب ما إذا كانت الغرامة موجهة ضد المتعاقد مع الإدارة، أم ضد الإدارة نفسها، فعندما تكون موجهة ضد الأفراد فإن سلطاته تتسع، ولا يجد حرجاً في استخدام الغرامة التهديدية ضدهم، وبالنسبه للمتعاقد مع الإدارة فقد ميز بين فرضيتين:[3]

الأولى: حين تكون السلطة الإدارية محتفظة في مواجهة المتعاقد معها بسلطة قهر قادرة على ضمان تنفيذ العقد، فيقرر أنه ليس له سلطة توجيهية، أو أمر تحت التهديد المالي ضد هذا المتعاقد، وإلا يُعد انخراطاً منه في إدارة المرفق العام.

[1]) منذر الفضل، النظرية العامة للالتزامات في القانون المدني، ج 2، أحكام الالتزام، مكتبة دار الثقافه للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص 59.

[2]) د. ياسين محمد الجبوري، الوجيز في شرح القانون المدني الاردني، ج2، الدار العلميه الدوليه للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2003، ص201.

[3]) د. حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص195.

الثاني: إذا كانت السلطة لا يمكنها استخدام وسائل القهر ضد المتعاقد معها وإنما قبل ذلك أن تلجأ للقاضي، فحينئذ يستطيع أن يحكم عليه تحت التهديد المالي.

أما بالنسبة للإدارة، فالموقف مختلف، وقد حدث في بداية القرن الماضي أن أصدر مجلس الدولة الفرنسي حكمه في 4 اغسطس 1908 في قضية (Societe General) أمرا إلى مدينة بتسليم آبار معينة للشركة صاحبة التزام توزيع المياه تحت تهديد الغرامة، إلا أن الكثيرين لاحظوا أن هذا لم يكن ليحدث إلا تنفيذاً لنصوص العقد، على أن هذه قد لا تكون حجة كافية، فالقضاء بالغرامة لا يؤسس على حقوق الأطراف، وإنما على سلطة القاضي في الأمر، ومهما يكن فقد ظل هذا الحكم مهجوراً، بحيث أن المجلس ظل يقرر أنه لا يدخل في اختصاصه إلزام الإدارة بإجراء ما تحت التهديد المالي[1]، غير أن القضاء سواء في مصر أو فرنسا أو الأردن رفض أن يذهب أبعد من ذلك، بحجة مبدأ الفصل بين السلطات، وكانت أسباب الأحكام في هذا المجال واضحة، فقرر مجلس الدولة الفرنسي في أحد أحكامه أنه بالنسبة "للطلبات التي تهدف إلى إلزام المدينة بإجراء الأعمال، وتحديد غرامة تهديدية عن كل يوم تأخير في التنفيذ، فإنه كما كان مجلس الدولة لا يختص بفرض الأعمال التي على المدينة القيام بها في المستقبل، لإيقاف الأضرار فإنه لا يختص بالتالي بالحكم عليها بغرامة تهديدية؛ بسبب تأخرها في التنفيذ، وهذا القضاء له صفة عامة، فالغرامة لا يمكن استخدامها للحصول على تعديل، أو سحب القرار الإداري، مهما كان، ولا يجعل الحكم بالتعويضات أكثر فاعلية، وإذا حدث أن أصدر أحد مجالس الأقاليم، أو المحاكم الإدارية حكماً بهذا المعنى كان المجلس يلغيه دون تردد"[2].

---

[1]) د. حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص 495.

[2]) د. صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر العربي الاسكندرية، الطبعة الأولى، 2007، ص407.

وعلى النهج ذاته سارت محكمة القضاء الإداري في مصر، وذلك بعد إيجاد حلول بمواجهة الإدارة بتنفيذ حكمها، ولا إصدار الأوامر إليها، "ولا أن تكرهها على شيء من ذلك القبيل عن طريق الحكم بالتهديد المالي، إذ يجب أن تبقى للإدارة الحرية الكاملة في اتخاذ ما تراه من قرارات بمقتضى وظيفتها الإدارية، وتكون القرارات خاضعة لرقابة المحكمة قضائياً إذا وقعت مخالفة للقانون"[1].

وفي مطلع الثمانينات من القرن العشرين أصدر المشرع الفرنسي قانون 16 يوليو 1980 والذي أعطى القاضي الإداري سلطة إصدار الغرامات التهديدية ضد الإدارة في حالة امتناعها عن تنفيذ الأحكام، وللأسف لم يجرؤ كل من المشرع المصري أو الأردني الأخذ بها بالرغم من أنهم أخذوا معظم التشريعات المتعلقة بالقضاء الإداري من التشريع الفرنسي.

وتجدر الإشارة إلى أن الغرامة التهديدية حتى يتم الحكم بها ضد الإدارة يجب أن تتوافر شروط معينة، وأهمها وجود أمراً أو حكماً قضائياً صادر عن إحدى جهات القضاء الإداري، بوجوب إتخاذ الإدارة تدبيراً معيناً مع الطلب من صاحب الشأن[2].

ولا تحل الغرامة التهديدية التي يفرضها القاضي الإداري مكان الفوائد التأخيرية، فهي مستقلة عن التعويض الذي يدفع لجبر الضرر الحاصل؛ بسبب عدم التنفيذ، أو التنفيذ المتأخر للحكم كما لا يدخل الضرر الناجم عن عدم التنفيذ ضمن عناصر تقديرها[3].

ولا يمكن تصور سلطة للقاضي الإداري في فرض غرامة تهديدية على الإدارة، إلا بعد الاعتراف له بسلطة توجيه أوامر تنفيذية للإدارة، وذلك نظراً لاقترانها بها، حيث لا يمكن فصلهما

---

[1]) محكمة القضاء الإداري المصرية، القضية رقم 62، السنة 30 ق جلسة 1950/5/30، السنة الرابعة، أشار إليها صلاح يوسف عبدالعليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، ص 407.

[2]) د. محمد باهي يونس، الغرامة التهديدية، مرجع سابق، ص 56.

[3]) بروا فاروق سعيد، امتناع الادارة عن تنفبذ حكم الإلغاء، ص 202.

عن بعضهما، أي أن الارتباط وثيق؛ بين كل من الأمر التنفيذي، والغرامة التهديدية، فالأول الأساس القانوني للثانية، بينما الغرامة التهديدية هي الوسيلة التي تضمن تنفيذ الأمر التنفيذي[1].

ولا يحكم مجلس الدولة بتوقيع الغرامة التهديدية إذا كانت الإدارة قد باشرت بالإجراءات اللازمة لتنفيذ الحكم، وبذلك تكون قد أثبتت حسن نيتها في تنفيذ الحكم الذي يرتبها وليس في الاعتبار أن يكون بداية التنفيذ متأخراً، فإذا كان تنفيذ الحكم قد بدأ، وكانت المظاهر تشير إلى أن التنفيذ يسير إلى النهاية، فإن الغرامة في هذه الحالة لا يتم الحكم بها[2].

ويمكن فرض الغرامة التهديدية على أشخاص القانون العام، وعلى الأشخاص المعنوية التي لها الولاية بإدارة المرفق العام، وبذلك نصت المادة الثانية من قانون 1980 على أن: "مجلس الدولة يستطيع ولو تلقائياً توقيع الغرامة التهديدية ضد الأشخاص المعنوية للقانون العام؛ لضمان تنفيذ هذا الحكم"[3].

واختصاص الغرامة التهديدية كان يقتصر على مجلس الدولة الفرنسي، وقد بقي هذا الاختصاص له إلى أن صدر قانون 1995/2/8، وأعطى المحكمة الإدارية سلطة الفصل في طلب الغرامة التهديدية، وإذا تم الطعن فيه بالاستئناف فإن محكمة الاستئناف تكون صاحبة الاختصاص في طلب التنفيذ[4].

وحسب نص المادة الرابعة من قانون 1980/7/16 فإن مجلس الدولة الفرنسي يقوم بتسوية الغرامة التهديدية التي أوقعها في حالة عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي، أو التنفيذ المتأخر للحكم، إذ يُعد بذلك الحكم الصادر بالغرامة التهديدية حكماً مؤقتاً، وليس نهائياً، ويجب تسويته

---

[1]) د. عصمت عبدالله الشيخ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص 87.

[2]) د. منصور محمد أحمد، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام قضاء الإدارة الصادرة ضد الإدارة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2002، ص 150.

[3]) المرجع السابق، ص 60.

[4]) د. عصمت عبدالله الشيخ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص 91.

ليصبح نهائياً قابلاً للتنفيذ؛ لأن الغرامة التهديدية المؤقتة يمكن للقاضي الإداري تعديلها، أو الغاؤها إذا ثبت لقاضي التصفية أن عدم التنفيذ ليس لتعنت الإدارة، بل هو لسبب أجنبي، أو لقوة قاهرة ليس للإدارة علاقه به[1].

وبذلك تُعد التصفية وسيلة ضغط لها أثرها على الإدارة؛ لإجبارها على تنفيذ حكم الإلغاء فيها تتحول الغرامة التهديدية من إجراء تهديدي قد يرتب أثراً مالياً, أو إلى جزاء ردعي على عدم التنفيذ مما قد يدفعا إلى الالتزام بتنفيذ مقتضى الحكم؛ ونظراً لخطورة الحكم بالغرامة التهديدية، وأثرها على ميزانية الأشخاص الاعتبارية العامة، فإن غالبية أحكام مجلس الدولة الصادرة بهذا الصدد قضت بغرامة مؤقتة لانهائية لدرجة ندرة العثور على حكم حمل مضمونه غرامة نهائية، سواء لمجلس الدولة، أو للمحاكم الإدارية العامة، أو الاستئنافية[2].

ج. الغرامة التهديدية وأثرها في تنفيذ حكم الإلغاء

تُعد الغرامة التهديدية الوسيلة الأنجع لضمان تنفيذ حكم الإلغاء، وذلك لما لها من قوة كبيرة في التخويف والتهديد من خلال سريانها بشكل متصاعد، فتكون الإدارة مجبرة على التنفيذ لأنه ستتزايد الأعباء المالية على الميزانية، كلما طالت فترة امتناعها عن التنفيذ، ولكن لا يكتسب الحكم الصادر بفرض الغرامة التهديدية حجية الشيء المقضي به بل يكون حكم وقتي، حيث تظل الغرامة مسلطة على الإدارة، حتى تقوم بتنفيذ التزامها، أو تصر على امتناعها عن التنفيذ[3].

وتبرز أهمية الغرامة التهديدية أنها تشمل المسئولية الشخصية للموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم الصادر، إذا ما كان حائزاً لقوة الشيء المقضي به ومحدداً مقدارها تحديداً نافياً للجهالة[4]،

[1]) د. محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية، مرجع سابق، ص284.
[2]) د. محمد سعيد اللبثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، مرجع سابق، ص 677.
[3]) بروا فاروق سعيد، امتناع الإدارة عن تنفبذ حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص 205.
[4]) د. محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الادارية الصادرة ضدها، مرجع سابق، ص 676.

كما وتشمل الموظف الذي أدت تصرفاته إلى إدانة أي شخص من أشخاص القانون العام بغرامة تهديدية؛ بسبب عدم التنفيذ الكلي، أو الجزئي للحكم القضائي، كما أن الغرامة التهديدية تُعد وسيلة للضغط على الإدارة والموظف الممتنع عن تنفيذ الحكم؛ وبذلك ستزيد من هيبة القضاء والحفاظ عليه وتحقيق العدالة بين الأشخاص، ومساواتهم سواء كانوا طبيعين أم معنويين.

وقد تم انتقاد الغرامة التهديدية بعدم فاعليتها لعدم اهتمام الإدارة بها في كثير من الأحيان، ما دام رجل الإدارة لن يدفع هذه الغرامة من حسابه الخاص. ولكن المشرع الفرنسي قرر ضمان غرامة مالية على تصرفات الموظف التي تهدف إلى تعطيل تنفيذ الأحكام المالية كعقوبة حددها بخمسة آلاف فرنك، أو إجمالي الراتب السنوي للموظف، إذا كان يتجاوز ذلك إضافة إلى ذلك إحالته إلى المحكمة التأديبية لشئون الموازنة[1].

د. مدى الحاجة إلى تشريع الغرامة التهديدية

إن الغرامة التهديدية وسيلة ذات أثر فعّال في إجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، وهنا تبرز الحاجة إلى النص عليها في التشريع الأردني، والوقت مناسب لأننا في صدد إنشاء منظومة قضاء إداري جديدة في ظل التعديلات الدستورية، فالذي دفع المشرع الفرنسي إلى استصدار قانون الغرامة التهديدية هو ذاته ما يعانيه القضاء الإداري لدينا من عدم التفات الإدارة إلى الأحكام القضائية ضدها، والامتناع عن تنفيذها، أو التنفيذ بتراخٍ، ويضمن قانون الغرامة للقاضي أن ما يصدره بحق أطراف النزاع سيجد طريقه للتنفيذ، ولن يخضع الأمر إلى إرادة

[1]) الماده 7 من قانون 1980/7/16 اشار اليها د. منصور محمد احمد الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام قضاء الإدارة الصادرة ضد الإدارة، مرجع سابق، ص 198.

موظف، حيث أن مصدر التزام الإدارة بتنفيذ الحكم هو القانون وليس تقديرها لما ينفذ، وما لا ينفذ[1].

وبالغرامة التهديدية يتحقق الاقتصاد في الإجراءات القضائية والإدارية في تنفيذ الأحكام، حيث أن امتناع الإدارة عن التنفيذ يطعن المحكوم له في قرار رفضها الصريح أو الضمني، فإذا صدر حكم للطاعن امتنعت، فيقوم بإعادة الطعن وتكون في حلقة مفرغة لا تنتهي، مما يؤدي إلى تكدس الأحكام القضائية، وتراكم الإجراءات؛ ولمواجهة ذلك تكون الغرامة التهديدية وسلطة توجيه الأوامر من القضاء الإداري للإدارة هي خير وسيلة لإجبار الإدارة والإذعان للتنفيذ[2].

وعليه نرى أن القضاء الإداري في الأردن يحتاج لتشريع مماثل للتشريع الموجود في فرنسا سواء في سلطة القاضي بتوجيه الأوامر، أو بفرض الغرامة التهديدية، والذي بموجبه، يتمكن القاضي الإداري من كفالة تنفيذ أحكامه ويجبر الإدارة على العزوف عن إصرارها لإهدار مبدأ الحجية الذي تتمتع بها الأحكام، وتنفيذها تنفيذاً كاملاً وصحيحاً.

المطلب الثاني

الجزاءات المترتبة على عدم احترام الإدارة لحجية حكم الإلغاء

يُعد إخلال الإدارة بالتزامها تجاه الحكم الصادر في دعوى الإلغاء، والقاضي بإلغاء أحد قراراتها مخالفة لحجية الشيء المقضي به سواء كان هذا الإخلال بالامتناع عن التنفيذ، أو التنفيذ الناقص، أو التأخير، والمماطلة في التنفيذ، أو التحايل على حكم الإلغاء، وبذلك يتوجب مساءلة الإدارة، أو الموظف الممتنع، وعليه قد تكون المسئولية إدارية، أو جزائية، أو تأديبية، وبناءً على ذلك سنقوم بتناول المسئوليات الثلاث كلٍ على حدا.

---

[1]) د. حمدي ياسين عكاشة، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 301.

[2]) د. محمد باهي أبو يونس، الغرامة التهديدية، مرجع سابق، ص 306.

الفرع الأول: المسئولية الإدارية

تتعقد مسئولية الإدارة عند مخالفتها لتنفيذ حكم الإلغاء بوقوع الخطأ، والضرر، والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر، كما وقد تقوم المسئولية أيضاً على أساس نظرية المخاطر دون أن يكون هنالك خطأ من جانب الإدارة[1].

ولقيام هذه المسئولية أركان يجب أن تتوفر لانعقادها:

أولاً: الخطأ

تتعقد مسئولية الإدارة بتعويض الأضرار الناجمة عن مخالفة القرار لقاعدة حجية الأمر المقضي به، فإذا كانت مخالفة القانون ترجع إلى أن القرار الإداري قد خالف قاعدة حجية الشيء المقضي به، فإن القضاء يقضي باستمرار مسئولية الإدارة نظراً لجسامة المخالفة على اعتبار أن احترام حجية الأحكام هو أمر يعلو على إحترام القانون نفسه؛ لأن جوهر حجية الحكم المقضي يفرض نفسه كعنوان للحقيقه القانونية[2].

وبهذا قضت محكمة القضاء الإداري المصرية: "... فإذا كانت مخالفة القانون مرجعها أن القرار الإداري قد خالف قاعدة حجية الشيء المقضي به قضت باستمرار مسئولية جهة الإدارة؛ لأن المسئولية هنا جسيمة، إذ تكون الإدارة عندئذٍ قد أخلت بقاعدة أساسية تستلزمها ضرورة استقرار الحياة الاجتماعية، والقضاء الفرنسي يسمو بقاعدة احترام حجية الأحكام على القاعدة ذاتها"[3].

كما وقضت: "بأن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي به فيه مخالفة قانونية صارخة تستوجب مسئولية الحكومة عن التعويضات؛ لأنه لا يليق بحكومة بلد

---

[1]) د.علي خطار شطناوي: مسئولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، 2008، عمان، الأردن، ص151.

[2]) د. ميسون جريس الأعرج: آثار حكم إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص273.

[3]) محكمة القضاء الإداري المصرية حكم رقم (1345)/9ق، تاريخ 1956/9/30 السنة العاشرة، ص431.

متحضر أن تمتنع عن تنفيذ الأحكام النهائية بغير وجه قانوني، لما يترتب على هذه المخالفة الخطيرة من إشاعة الفوضى، وفقدان الثقة في سيادة القانون" [(1)].

وقد أقرت المحكمة الإدارية العليا مبدأ مسئولية الإدارة عن الخطأ في تفسير القانون دون تفرقه بين الخطأ اليسير، أو الخطأ الجسيم، "فلا يشفع في إعفاء الإدارة من المسئولية وقوعها في خطأ فني في تفسير مدلول المادة (15) من دستور 1923، ذلك أن الخطأ هو واقعة مجردة قائمة بذاتها متى تحققت أوجبت مسئولية مرتكبها عن تعويض الضرر الناشئ عنها بقطع النظر عن الباعث على الوقوع في هذا الخطأ، إذ لا يتبدل تكيف بحسب فهم مرتكبه للقاعدة القانونية، وإدراكه فحواها، فالخطأ في فهم الواقع أو القانون ليس عذراً دافعاً للمسئولية"[(2)].

وقد قررت أخيراً: "أن الإدارة لا تعتبر أنها ارتكبت خطأ إذا كان الأمر في التأويل القانوني مما تتفرق فيه وجوه الرأي، وتختلف فيه وجهات النظر ... وكان عمل الحكومة عند إصدار قرارها كعمل الفنيين من المحامين وأمثالهم باعتبارها قائمة على تأويل القوانين وتطبيقها ...إلا إذا خالفت ما استقر عليه الرأي، ولم يُعد محلاً للمناقشة بين رجال المهنة، أو الفن، وأصبحت جمهرتهم تسلم به، فعندئذٍ يبدو الخروج على هذا الرأي خطأ يرتب المسئولية جسيماً كان الخروج أو يسيراً"[(3)].

وشايعت محكمة العدل العليا ما جاء بالحكم السابق حيث قضت: "يتجه القضاء الإداري في نطاق التعويض إلى عدم مساءلة الإدارة في حالة الخطأ الفني في تفسير القاعدة القانونية، وبما أن العلاقة بين المستدعي ومالك العقار (مجلس بلدي إيدون) علاقة عقدية ينظمها عقد الإيجار المنظم بينهما، وأن الحكم بإلغاء القراريين الصادرين عن المجلس البلدي، والمتعلقين بإلغاء رخصة المحل بحجة مخالفة المستدعي لشروط العقد، وقرار إغلاق المحل لم يهدر العلاقة التعاقدية القائمة

---

[1]) محكمة القضاء الإداري المصرية قرار رقم (1181)/5ق، تاريخ 1952/6/19 السنة السادسة، ص1238.

[2]) المحكمة الإدارية العليا المصرية قرار رقم 3/1597ق ، 1958/7/12، السنة الثالثه، ص1574.

[3]) المحكمة الإدارية العليا قرار رقم 4/349ق، تاريخ 1960/5/21، السنة الخامسة، ص946.

بينهما؛ لأن الخلاف الذي نشأ بين طرفي العقد، وأدى إلى صدور القراريين مرده اختلاف وجهتي النظر حول تفسير أحد بنود العقد، وبما أن القرارين المشار إليهما أعلاه، واللذين رجعت عنهما الإدارة قد صدرا نتيجة خطئها في تفسير أحد بنود العقد، والذي لم يكن واضحاً، ويحتمل التأويل، فبالتالي لا يترتب على خطأ الإدارة في تفسير القاعدة القانونية التعويض وفقاً لما استقر عليه الاجتهاد" [1].

وكذلك ميزت محكمة العدل العليا بين الخطأ اليسير، والخطأ الجسيم في نطاق التعويض، حيث قالت: "ذهبت محكمة العدل العليا بقضائها استهداء بما استقر عليه الفقه الإداري، وجرت عليه المحاكم الإدارية إلى أنه ليس من المحتم أن تكون مخالفة الشكل، أو الاختصاص في القرارات الإدارية، السبب الذي يكفي لإلغاء القرار بدعوى الإلغاء، وسبباً للحكم بالتعويض عن الأضرار التي تحيق بمن شملهم تنفيذه قبل إلغائه في دعوى التعويض، فالقضاء بالتعويض ليس من مستلزمات القضاء بالإلغاء، وتختلف دعوى الإلغاء عن دعوى التعويض أركاناً وموضوعاً وحجية، ويشترط في ركن الخطأ أي العيب في الشكل، أو الاختصاص الذي يشوب القرار الإداري أن لا يكون يسيراً أي يبلغ مبلغ الخطأ الجسيم، بحيث يؤثر في جوهر القرار وموضوعه، وإلا فلا يقوم به الخطأ المعني في دعوى التعويض، وبالخصوص إذا كان في وسع الإدارة مصدرة القرار أن تصححه دون أن يكون من شأنه التأثير بتغيير تقديرها لموضوع القرار، أو مواءمة إصداره ... وعليه يكون عيب الشكل في انعقاد لجنة العطاءات المركزية مصدرة القرار لا ينهض سبباً لمسئولية الإدارة بالتعويض ..."[2].

---

[1]) عدل عليا قرار رقم 96/387، منشورات مركز عدالة.

[2]) عدل عليا قرار رقم 94/146، تاريخ 29\6\1994، منشورات مركز عدالة.

وعليه أقرت محكمة العدل العليا التفرقة السائدة في القضاء، والفقه الإداريين بين الخطأ الشخصي والمرفقي[1]، حيث أخذت هذه المحكمة ببعض المعايير، مثل: الخطأ الجسيم، واستغلال السلطة، وسوء النية، لكنها لم تأخذ هذه المعايير للتمييز بين الخطأ الشخصي، والمرفقي لتقرير مسئولية الإدارة أو الموظف؛ وإنما هدفت إلى تأكيد وجود فعل ضار موجب للتعويض تسأل عنه الإدارة، فنجد أنها تقرر وجود خطأ جسيم أحياناً، أو سوء نية، ومع هذا لا تؤخذ مثل هذه المعايير لإسناد الفعل الضار لأحد الطرفين (الإدارة أو الموظف)، بل لتأكيد وجود فعل ضار موجب للتعويض[(2)]، وبالرغم من أنها تقرر أن هذه الأخطاء ناتجة عن إهمال جسيم، أو سوء نيه تؤكد أن الإدارة هي المسئولة دائماً عن تعويض الأضرار الناشئة عن أعمال موظفيها، باستثناء الخطأ غير الوظيفي الذي يُسأل عنه الموظف شخصياً[(3)].

وبذلك قضت محكمة العدل العليا: "... يجوز مخاصمة أي شخص بصفته الشخصية، وبالإضافة لوظيفته في حالة الإدعاء بالتعويض عن ضرر مادي، أو أدبي ناشئ عن خطأ غير وظيفي ارتكبه رجل الإدارة، وبما أن المستدعية هنا تدعي في طعنها أن المستدعى ضده الرابع قد امتنع عن تنفيذ قرار محكمة العدل العليا، وأن امتناعه قد ألحق بها ضرراً مادياً ومعنوياً، وبالتالي فتكون مخاصمته جائزة حتى إذا أثبتت المستدعية دعواها جاز إلزام المستدعي ضده بالضرر، إذا كان قد ألحق بالمستدعية ضرراً نتيجة خطئه الشخصي أي ما يسمى بالخطأ غير الوظيفي، وعليه فإن الخصومة في هذه الحالة متوافرة بين المستدعية والمستدعى ضده بصفته الشخصية"[(4)].

[1]) د.علي خطار الشطناوي، مسئولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، مرجع سابق، ص177.

[2]) د. عبد الرؤوف كساسبة، مسئولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 2010، ص155.

[3]) بروا فاروق سعيد، امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص148.

[4]) عدل عليا قرار رقم 93/101، بتاريخ 1993، منشورات عدالة.

وعليه فإن تقرير المسؤولية الشخصية للموظف تحمل طابعاً تهديدياً من شأنه جعل جميع الموظفين يؤدون عملهم على قدر أكبر من الدقة والسرعة، وبالتالي أي إخلال أو امتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية من شأنه إثارة مسئوليته الشخصية، ومعاقبته في استيفاء التعويض من ماله الخاص، وفي ذلك عبره لزملائه مما يضفي ضماناً أكبر لتنفيذ الأحكام القضائية.

أما بالنسبة لمسئولية الإدارة دون الخطأ، فأنه يمكن القول أن القضاء الأردني قد طبقها بالاستناد إلى نصوص تشريعية تجيز ذلك، كالنصوص الواردة في قوانين الاستملاك المتعاقبة، وآخرها قانون رقم 12 لسنة 1987، والمعدل بالقانون رقم 265 بسنة 2003، ونص المادة 256 من القانون المدني[1].

وفي ذلك قضت محكمة التمييز: "وحيث أن اجتهاد محكمة التمييز استقر على أن نقصان قيمة الأرض بسبب حجبها عن الشارع العام الذي كان يخدمها، ونتيجة قرار الاستملاك أصبحت دون طريق يشكل ضرراً يوجب التعويض للمالك...وحيث أن كل إضرار بالغير يلزم فاعله، ولو غير مميز بضمان الضرر (مادة 256 مدني) فإن ما ينبني على ذلك أن الحكم للمدعين بالتعويض عن الضرر الذي لحق بقطعة أرضهم موضوع الدعوى نتيجة حجبها عن الشارع العام الذي يخدمها، بحيث أصبحت دون طريق يخدمها لا يخالف القانون"[2].

كما قضت: "أن المستملك ضامن لما ينتج عن فعله وتصرفه بالعقار المستملك من ضرر، لما هو خارج حدود المساحة المستملكة، وفقاً لما تقضي به المادة (256) من القانون المدني"[3].

---

[1]) د. ميسون جريس الأعرج، أثار حكم إلغاء القرارا لإداري، مرجع سابق، ص289.

[2]) تميز حقوق قرار رقم 2000/3152، تاريخ 2001/9/25، منشورات عدالة.

[3]) تميز حقوق قرار رقم 2002/199، تاريخ 2002/2/18، منشورات مركز عدالة.

ثانياً: الضرر

الضرر هو الركن الأساسي من أركان المسئولية، فهو أساس وشرط المطالبة بالتعويض، حيث لا يعطى الحق لصاحب المصلحة في اقتضاء أي تعويض، إذا لم يحدث ضرراً، وقد أشارت محكمة العدل العليا إلى ذلك حيث قالت: "إن مسئولية الإدارة، عن التعويض عن أعمالها غير المشروعه تستلزم أن يكون هناك خطأ من جانب الإدارة وأن يصيب الفرد ضرر من هذا الخطأ، وأن تقوم علاقه سببية بين الخطأ والضرر"[1].

وقالت: "... فإذا انتفى أحد هذه الأركان فلا مسئولية ولا تعويض عليه، وبما أنه لم يقم دليل على وقوع الضرر المطالب بالتعويض عنه بإعتباره الركن الأول والأساسي من أركان المسؤولية التضمينية، وبالتالي فلا مجال لمطالبة المستدعيه بالتعويض"[2].

وقضت محكمة القضاء الإداري المصرية أن هنالك خصائص مميزة في ركن الضرر في حالة قيام المسئولية دون خطأ على أساس المخاطر، حيث قالت: "إن مناط تطبيق المبدأ القائل بوجوب تحمل الدولة مخاطر نشاطها الإداري ولو لم يقع خطأ جسيم كما استقر عليه رأي الفقه وأحكام مجلس الدولة في فرنسا هو توافر ثلاثة أمور هي أن يكون الضرر مادياً، وخاصاً، واستثنائياً"[3].

وعليه فإنه يشترط في الضرر توافر عدة خصائص وهي[4]:

---

[1]) عدل عليا قرار رقم 94/336، تاريخ 11\4\1995، منشورات مركز عدالة.

[2]) عدل عليا قرار رقم 94/182، تاريخ 16\11\1995، منشورات مركز عدالة.

[3]) محكمة القضاء الإداري 1/20ق، تاريخ 1950/5/11، السنة الرابعه، ق 224، مرجع سابق، ص737.

[4]) د. حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق، ص581.

1. أن يكون الضرر محقق الوقوع؛ فلا يدخل في حسابه الأضرار الاحتمالية، مثل: الدرجة التي كان يمكن أن يصل إليها الموظف لو بقي في الخدمة، أو الترقيات المحتملة، وقد لا يتحقق؛ لأن منح هذه الرتب يخضع لاعتبارات شتى قد تتوافر في شأن المدعي وقد لا تتوافر.

2. أن يكون ماساً بحق ثابت للمضرور شخصياً ويحميه القانون، ويستوي في هذا أن يكون الحق مالياً أو مدنياً أو سياسياً، فالقانون يتولى حماية هذه الحقوق جميعاً، وما يتفرع عنها بما رسم لها من طريق لصونها من أي سلب أو انتقاص؛ فطلب التعويض يجب أن يقوم على حق أثر فيه.

3. أن يكون الضرر قابلاً للتقدير بالمال، وهذا الشرط يتحقق في الضرر الذي يصيب الذمة المالية للشخص، أما إذا كان الضرر أدبياً أو معنوياً، فقد أقره القضاء الفرنسي والمصري، حيث قالت محكمة القضاء الإداري: "إن إصرار الحكومة على عدم تنفيذ الحكم الصادر لصالح المدعي ينطوي على معنى امتهانه والإخلال بكرامته ... مما يجعله ذا حق في تعويضه أدبياً عن هذا الضرر"[1].

كما أقرت محكمة العدل العليا التعويض عن الضرر الأدبي أو المعنوي، حيث قالت: "إن توقيف المستدعية في مركز الإصلاح والتأهيل من قبل المحافظ، دون أن يكون مختصاً بإصدار مثل هذا القرار من شأنه أن يلحق الضرر بسمعتها، ومن حقها الحصول على تعويض يجبر ما لحقها من ضرر معنوي"[2].

---

[1]) محكمة القضاء الإداري المصرية 5/434، تاريخ 1951/5/22، ق 276، ص957.

[2]) عدل عليا قرار رقم 97/30، تاريخ 1997\5\27، منشورات مركز عدالة.

ثالثاً: العلاقة السببية بين الخطأ والضرر

ولقيام المسئولية على عاتق الإدارة يجب توافر علاقه سببية بين الخطأ والضرر، وتعني العلاقة السببية أن يكون الضرر هو النتيجة المباشرة لحدوث خطأ الإدارة، وهذا الخطأ هو السبب المباشر لوقوع الضرر[1].

وفي ذلك قالت محكمة العدل العليا أن مناط المسئولية بالتعويض عن القرارات الإدارية، هو وجود قرار إداري نهائي بالمعنى المستقر عليه في الفقه والقضاء الإداري، وأن يكون هذا القرار غير مشروع، وأن تكون المحكمة قد انتهت إلى الحكم بالغائه، وأنه قد ألحق الضرر بالمستدعي[(2)].

وعليه فإن العلاقة تُعد ركناً أساسياً لقيام المسئولية الإدارية، بحيث لا يمكن تصور انعقاد المسئولية دونها، ويقع على عاتق المضرور إثبات هذه الرابطة بين خطأ الإدارة المتمثل في قرار ما غير المشروع، والضرر الذي أصابه بسبب هذا القرار.

وتتعدم هذه الرابطة إذا وجُد سبب أجنبي أدى إلى وقوع الضرر، أو ساهم في وقوعه، وبذلك قد يكون إعفاء الإدارة من التعويض كلياً أو جزئياً، وذلك حسب قوة السبب الأجنبي في إحداث الضرر، والسبب الأجنبي يكون في ثلاث حالات:

1. القوة القاهرة.
2. خطأ المضرور.
3. خطأ الغير [3]

---

[1]) د. عبدالغني بسيوني، القانون الاداري، مرجع سابق، ص731.

[(2)] عدل عليا قرار رقم 2002/28، تاريخ2002/11/27، منشورات مركز عدالة.

[3]) د. ميسون جريس الأعرج، آثار إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص294.

بعد توفر الخطأ والضرر والعلاقة السببية بينهما، يكون جزاء ذلك استحقاق المحكوم له تعويضاً لجبر ما أصابه من ضرر؛ نتيجه عدم التنفيذ أو التأخير فيه، ويكون التعويض عينياً أي الوفاء بالالتزام ذاته، أو بمقابل، سواء أكان هذا المقابل نقدياً أم غير نقدي، والقاعدة أن جزاء المسئولية الإدارية هو التعويض النقدي، بحيث يستبعد التعويض العيني رغم اعتباره الصورة المثالية لما يجب عليه التعويض، ذلك أنه أمر غير وارد نظراً لأن الإدارة امتنعت عن تنفيذ الحكم إبتداءاً، وتفسر القاعدة هنا بأسباب عملية وقانونية[1].

فمن الناحية العملية، يفسر هذا المسلك بأن التعويض العيني إذا كان ممكناً، فإنه سيتم على حساب المصلحة العامة، فيجب أن يهدم كل ما تم من تصرفات إدارية لتحقيق منفعة خاصة، وقد يؤدي إلى شل الإدارة. كما أن التعويض العيني سيكون في الغالب مصحوباً بتعويض نقدي.

ومن الناحيه القانونية، فإن استقلال الإدارة عن القضاء سواء كان إدارياً أم عادياً يتنافى مع تخويل القاضي سلطة إصدار أوامر للإدارة، وهي الوسيلة الوحيده لتحقيق التعويض العيني، ويبرر هذا السسبب القانوني بعدم تمكن القاضي من الحكم على الإدارة بعمل معين على سبيل التعويض غير النقدي[2].

وأخيراً يُعد التعويض نوعاً من أنواع الضمان للمحكوم له، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا بقولها: "... إن هذه الدعوى بطبيعتها هي طلب التعويض الذي هو نوع من أنواع الضمان، حيث تنسب إلى المصدر الخامس من مصادر الالتزام وهو القانون"[3].

---

[1]) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض، مرجع سابق، ص479.

[2]) د. ميسون جريس الأعرج، آثار حكم إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص295.

[3]) عدل عليا قرار رقم 2009/158، تاريخ 26\4\2010 منشورات مركز عدالة.

الفرع الثاني: المسئولية الجزائية

ينص التشريع الجنائي الأردني على مسئولية الموظف الجزائية في حالة امتناعه عن تنفيذ أحكام القضاء، أو استخدام سلطتها لوقف تنفيذ هذه الأحكام، أو التأخر في تنفيذها، وقد تقررت هذه المسئولية في المادة (182) من قانون العقوبات حيث تقضي: "1. كل موظف يستعمل سلطته أو وظيفته مباشرة أو بطريق غير مباشر؛ ليعوق أو يؤخر تنفيذ أحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها، أو جباية الرسم، والضرائب المقرره قانوناً، أو تنفيذ قرار قضائي، أو أي أمر صادر عن سلطة ذات صلاحية يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين".

ولم يتضمن الدستور الأردني نصاً بتجريم امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية، أو تعطيلها من جانب الموظفين العموميين"[1].

ولكن بالإضافة إلى المادة 1/182 من قانون العقوبات نصت المادة 1/183 على "كل موظف تهاون بلا سبب مشروع في القيام بواجبات وظيفته، وتنفيذ أوامر آمره المستندة فيها على الأحكام القانونية يعاقب بالغرامة من عشرة دنانير إلى خمسين ديناراً، أو بالحبس من أسبوع واحد إلى ثلاث أشهر".

وعزز المشرع الأردني موقفه السابق بعدة قوانين منها قانون مكافحة الفساد رقم 62 لسنة 2006، وتنص المادة 5/هـ منه: "يعتبر فساداً لغايات هذا القانون ما يلي: الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة الواردة في قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960، وتعديلاته ...(هـ. إساءة استعمال السلطة خلافاً لأحكام القانون".

ونصت المادة 22 من نفس القانون: "... يُعاقب بالحبس مده لا تقل عن أربعة أشهر، أو بغرامة لا تقل عن خمس مائة دينار، ولا تزيد على خمسة آلاف دينار أو بكلتا هاتين العقوبتين كل

---

[1]) د. نواف كنعان، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد، السنة 25. كانون الأول، 2001، ص292.

من ارتكب أياً من الأفعال والتصرفات المنصوص عليها في المادة (5) من هذا القانون، أو استجاب إلى هذه الأفعال والتصرفات، وفي حال التكرار يضاف للعقوبة نصفها".

ومن خلال ما سبق نرى أن مخالفة الإدارة لالتزامها بتنفيذ الأحكام القضائية في الأردن يشكل جريمة يعاقب عليها القانون، وذلك في حال استعمال الموظف سلطته في الوظيفة بشكل مباشر، أو بشكل غير مباشر؛ لإعاقة أو تأخير تنفيذ الحكم القضائي.

وعليه فإن المشرع الأردني لم يجرم امتناع الموظف العمدي عن تنفيذ الحكم القضائي، وقد كان ذلك أولى وأجدر بالتجريم بإعتباره أشد خطراً من تأخير تنفيذ الحكم، وكذلك لم يجرم المشرع وقف تنفيذ الحكم القضائي.

ويمكن تقسيم الجرائم التي قد ترد على عدم تنفيذ الحكم إلى ثلاث صور، وهي كالاتي:

أولاً: جريمة استعمال الموظف سلطة وظيفته في وقف تنفيذ حكم قضائي، وقد نصت عليها الفقره الأولى من المادة 123 من قانون العقوبات المصري.

ثانياً: جريمة استعمال الموظف سلطة وظيفته في إعاقة، أو تأخير حكم قضائي المنصوص عليها في الفقره الأولى من المادة (182) من قانون العقوبات الأردني.

وتنعقد المسئولية الجزائية للجريمتين الأولى والثانية إذا كان مرتكب الجريمة موظفاً عاماً، والموظف هو كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق"[1].

---

[1]) نقض جنائي لسنة 45 في جلسته 1976/3/21، س 27، ص320، أشار إليه حسني سعد عبدالواحد، مرجع سابق، ص626.

إن مفهوم الموظف بالنسبة لهذه الجريمة يشمل كل شخص يعمل في مرفق عام ويشغل وظيفة حكومية أو إحدى المصالح التي تستمد سلطتها من الحكومة كالمجالس البلدية والمحلية والهيئات والمؤسسات العامة وكل شخص مكلف بخدمة عامة.

كما لا يشترط ان تقع هذه الجريمة من الموظف صاحب الإختصاص بتنفيذ الحكم، وعليه يكفي لقيام الركن المادي لهذه الجريمة أن يتدخل مرتكبها استناداً إلى سلطة وظيفته لدى الموظف المختص بتنفيذ الحكم بقصد عرقلة هذا التنفيذ، وقد يكون هذا الموظف من ضمن مرؤوسي الموظف المتدخل، فيستغل هذا الرئيس سلطته، ونفوذه لديه؛ لوقف تنفيذ الحكم سواء بالتأثير، أم الرجاء أم بالتهديد، أم بالأمر، ولا يتطلب كل ذلك وجود أمر كتابي، بل يكفي أن يتم شفاهة، ولكن يشترط دائماً وجود فعل إيجابي من جانب الموظف، أما تغاضي الموظف، أو سكوته عما يراه من تقاعس مرؤوسه، أو رفضهم تنفيذ الأحكام لا يكفي لقيام مسئوليته، ولا يمكن أن يُعد نوعاً من التواطؤ أو الاشتراك[1].

ويتحقق الركن المعنوي في الجريمتين الأولى والثانية بتوافر القصد الجنائي العام؛ وهو اتجاه نية الموظف المتدخل، أو الممارس لسلطته في تنفيذ الحكم إلى وقف تنفيذ الحكم، أو تأخير تنفيذه دون مبرر مشروع "[2].

كما ويشترط أن يؤدي استعمال الموظف لوظيفته إلى وقف تنفيذ الحكم فعلاً أو تأخير تنفيذه، فإذا استغل الموظف وظيفته بقصد وقف تنفيذ الحكم، أو إعاقته، أو تأخيره، ولكن لحيلولة أسباب مانعة لا دخل لإرادته فيها لم تتم الجريمة، فيُعد ذلك شروعاً في ارتكاب الجريمة، وحيث أن هذه الجريمة تشكل جنحة، فإنه لا يعاقب على الشروع فيها لعدم النص عليها في القانون صراحة[3].

---

[1]) د. عبد المنعم عبد العظيم جيره، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص581.

[2]) د. إبراهيم فهمي شحاته، أشار إليه الدكتور حسني سعد عبدالواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، ص627.

[3]) الماده (47) من قانون العقوبات المصري، المادة (71) من قانون العقوبات الأردني.

ثالثاً: جريمة امتناع الموظف عمداً عن تنفيذ الحكم.

حيث نصت عليها الفقرة الثانية من المادة (123) من قانون العقوبات المصري، ويشترط لقيام هذه الجريمة:

1- أن تقع من موظف عام مختص بالتنفيذ

والاختلاف في هذه الجريمة عن سابقتها، أنها لا تقع إلا من الموظف صاحب الاختصاص بتنفيذ الحكم، ولا يستلزم أن يكون الموظف مختصاً بكل إجراءات التنفيذ، ولكن يكفي أن يدخل في اختصاصه أحد هذه الإجراءات، وأن يمتنع عن القيام به، ويترتب على امتناعه تعطيل سائر إجراءات التنفيذ[1].

وطبقاً لنص المادة 63 من قانون العقوبات المصري، لا يعاقب الموظف الممتنع عن التنفيذ إذا كان قد ارتكب الفعل تنفيذاً لأمر صادر إليه من رئيس وجبت عليه طاعته، أو اعتقد أنها واجبة عليه.

وتستند مسئولية الموظف الذي استعمل سلطته الرئاسية الآمرة بعدم التنفيذ، وإن لم يكن مختصاً بالتنفيذ إلى نص المادة (42) من قانون العقوبات المصري، حيث نصت: "إذا كان فاعل الجريمة غير معاقب لسبب من أسباب الإباحة؛ لعدم وجود القصد الجنائي أو لأحوال أخرى خاصة به وجبت مع ذلك معاقبة الشريك بالعقوبة المنصوص عليها قانونياً.[2]

2- كما ويشترط أن يمتنع الموظف المختص عمداً عن تنفيذ الحكم القضائي، وهو ما يمثل الركن المادي للجريمة[3].

---

[1]) د. عبد المنعم عبدالعظيم جيره، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص583.

[2]) د. عبدالمنعم عبد العظيم جيره، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص 583.

[3]) د. حسني سعد عبدالواحد، تنفيذ الاحكام الإدارية، مرجع سابق، ص.629

3- ولقيام هذه الجريمة يشترط توافر القصد الجنائي الخاص، والذي يتمثل في انصراف نية الموظف إلى تحقيق نتيجه خاصة، وهي الحيلولة دون تنفيذ الحكم الجنائي بغير سبب مشروع، وبذلك إذا ثبت أن الموظف لم يقصد تحقيق نتيجة من عدم التنفيذ ينتفي الركن المعنوي، أو القصد الخاص الموجب للمسئولية، حتى ولو ترتب على تصرفه تأخير تنفيذ الحكم.[1]

4- يشترط توافر إجراء شكلي خاص، هو ضرورة توجيه إنذار للموظف على يد محضر، وانقضاء ثمانية أيام على هذا الإنذار دون تنفيذ.

وقد أخذ بهذا المشرع المصري في المادة 2/123، ويُعد الإنذار شرطاً لقبول الجنحة المباشرة المقامة ضد الموظف الممتنع عن تنفيذ حكم قضائي، ذلك لأن الإنذار بمثابة قرينة يستدل منها القاضي على امتناع الموظف عن تنفيذ الحكم[2]؛ وبذلك عدم التنفيذ خلال المدة المحددة يُعد قرينة لسوء نية الموظف، إلا إذا أثبت الموظف رجوع عدم التنفيذ إلى أسباب قانونية، أو مادية لا دخل لإرادته بها[3].

والواضح أن علة الإنذار إعطاء الموظف المختص المهلة الكافية لتنفيذ الحكم، وانقضاء المدة يُعد صورة للامتناع العمدي، ويكون للمحكوم رفع دعوى جزائية للموظف، وللأسف لم ينص قانون العقوبات الأردني على توجيه إنذار على يد محضر، وتحديد مدة للإدارة لتنفيذ الحكم، وعليه حري بالمشرع الأردني تضمين هذا النص في المادتين (182-183) من قانون العقوبات الأردني؛

---

1) د. عبدالمنعم عبد العظيم جيره، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص582.

2) نقض جنائي جلسه 1988/3/27، مجموعه الكتب الفني 39، ص502، أشار إليه بروا فاروق سعيد في رسالته امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص163.

3) د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص1035.

لأن الإنذار ضمانة إجرائية هامة للموظفين تكفل لهم أداء عملهم بالشكل المطلوب، وتحميهم من كيد الأفراد لهم[1].

ولعل المسئولية الجزائية من الوسائل الأكثر جدوى لإجبار الموظف على التنفيذ الصحيح والسليم للأحكام القضائية، ولكن المعضلة أن رجل الإدارة قد لا يهتم بتلك الجزاءات وذلك لتمكنه من الاستمرار بالامتناع والمماطلة عن تنفيذ الحكم خلال دعوى المحاكمة وقبل إغلاق باب المرافعة فيها وذلك دون أن يتعرض لأي عقوبة. وقد جرت الأعراف القضائية بوقف العقوبة ضد رجل الإدارة حتى لو صدر حكم بذلك إذا قامت الإدارة بالتنفيذ، وعليه لا بد للقاضي الإداري وقبل إصدار قراره بوقف تنفيذ العقوبة وهو يرى هذا التحايل من الإدارة والمتضمن التلاعب بمصالح الأفراد وما خلفه من الم نفسي وضرر مادي لايمكن جبره وذلك نتيجة السلوك غير المبرر الناتج عن التعنت والمجاهرة بعدم التنفيذ أمام مرأى ومسمع القاضي الذي هو من يرعى العدالة ويحترم القانون، فالواجب عليه الحد من وقف تنفيذ الأحكام الجزائية ضد من امتنع من رجال الإدارة وتعنت وماطل بتنفيذ الأحكام.[2] وبذلك يجد رجل الإدارة نفسه تحت وطأة المسئولية الجزائية التي ستعرضه للعقوبة عن أي امتناع أو تأخير بالتنفيذ حتى لو تم التنفيذ فعلا.

الفرع الثالث: المسئولية التأديبية

تُعد المسؤولية التأديبية التي تقع على الموظف لعدم امتثاله لأحكام القضاء أقل الجزاءات استخداماً ضد الموظفين الذين يمتنعون عن تنفيذ حكم الإلغاء، أو يأخرونه؛ ويعود ذلك إلى طبيعة هذه المسؤولية، والنظام الخاص بها.

---

[1]) بروا فاروق سعيد، امتناع الإدارةعن تنفيذ حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص164.

[2]) د.كريم خميس خصباك، مشكلات تنفيذ الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري و الحلول المقترحة، المحور الرابع، المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم،الادارية في الدول العربية، المنعقدة في دولة الإمارات العربية المتحدة الفترة ما بين 11-2012/9/12

وتقوم المسئولية التأديبية على أساس الخطأ الذي يقترفه الموظف والذي يحل به من جراء إخلاله بواجبات الوظيفة، ومخالفته التعليمات والسلوك الوظيفي الواجب مراعاته كموظف عام[1].

ومن المعلوم أن أهم واجبات الموظف هي الإلتزام بتنفيذ المهام المسندة إليه، وأن عدم تنفيذ الموظف لمهامه على الوجه الأكمل يُعد مخالفة يُسأل عليها تأديبياً[2]، وعليه أن من أهم واجبات الموظف تنفيذ الأحكام القضائية إذا كانت ضمن اختصاصه، وليس له أن يمتنع عن القيام بها دون وجه حق، وإلا اعتبر سلوكه أنه ينطوي على إهمال، وتقصير من قبله بواجباته التي يفرضها القانون وكان تصرفه خطأً إدارياً يستلزم مساءلته تأديبياً[3].

ولا يُعد ركن الضرر شرطاً لازماً لقيام المسئولية التأديبية، بل يعاقب على المسؤولية التأديبية في أحيان كثيرة؛ بسبب الخطأ المرتكب الذي ينطوي على اعتداء على مصلحة أدبية، أو مادية بغض النظر عن تحقق أو عدم تحقق ضررٍ ما[4].

وفي الواقع العملي هنالك أسباب تحد من فاعلية هذه المسؤولية وأهمها[5]:

1. إن قيام المسئولية في هذه الحالة يفترض ارتكاب الموظف للخطأ بالمخالفة لرؤوسائه، وهم السلطة المختصة بفرض الجزاءات التأديبية عليه، فإذا كان هؤلاء يتفقون معه فيما يقوم به، وما يتخذه من إجراءات فيتعذر وقتها قيام المسؤولية التأديبية.
2. إن المسؤولية التأديبية مسئولية شخصية، تهدف إلى عقاب الموظف الذي يخل بواجباته، ويجب مجازاته إدارياً؛ حيث أنه إذا كان الامتناع عن تنفيذ الأحكام، أو التأخر في تنفيذها

---

[1]) د. محمود حلمي القضاء الاداري، مرجع سابق. ص312.

[2]) د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، أطروحة دكتوراه، قدمت إلى كلية القانون جامعة عين شمس، 1986، ص217.

[3]) إسراء محمد حسين البياتي، حجية حكم الإلغاء وعدم التزام الإدارة بتنفيذه، مرجع سابق، ص153.

[4]) د. ابراهيم فهمي شحاته، مرجع سابق، ص293، وأشارت إليه ميسون الأعرج آثارإلغاء القرار الإداري مرجع سابق، ص314.

[5]) د. حسني سعد عبدالواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق. ص616.

نتيجة توافق، أو تواطؤ مجموعة من الموظفين؛ تعين أن يثبت أنه وقع من الموظف فعل إيجابي أو سلبي يُعد مساهمة منه، أدت إلى وقوع المخالفة الإدارية، وإلا امتنع توقيع الجزاء التأديبي لانعدام ركن السبب في القرار الصادر بتوقيعه[1].

وعليه لا يعترف بأية عقوبة بأنها شرعية في موضوع تأديب الموظفين، إلا إذا تم النص عليها في الأنظمة المعمول فيها، وذلك وفقاً للمبدأ العام، لا عقوبة إلا بنص[2].

وقد يقوم الموظف بفعل يشكل جريمة تأديبية، وجريمة جزائية في نفس الوقت، كما هو الحال لجريمة إفشاء الأسرار الوظيفية، وكذلك الامتناع عن تنفيذ الأحكام الإدارية؛ فإنه يشكل جريمة جزائية، بالإضافة لقيام المسئولية التأديبية، والتي يعاقب عليها الموظف على إعتبار أن ارتكاب الموظف لجريمة جزائية يتنافى مع واجبات وكرامة الوظيفه العامة[3].

وتجدر الإشارة إلى أن قيام الموظف ببعض الإجراءات لتنفيذ القرار وبعدها يتبين أنه ليس سوى تنفيذ صوري للقرار يخفي في واقع الأمر امتناعاً عن التنفيذ، فإن ذلك يترتب عليه مسؤولية تأديبية حتى وإن لم تترتب عليه المسؤولية الجزائية[4].

وأخيراً إن إعمال المسؤولية التأديبية يكون بلا جدوى؛ وسبب ذلك أن السلطة الرئاسية هي المنوط بها توقيع الجزاء التأديبي في حالة مخالفة الموظف لواجباته المتعلقة بوظيفته، وعليه فإذا

---

[1]) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية 9/977 قضائية جلية 1964/11/14، مجموعة مبادئ المحكمة الإدارية في عشر سنوات، ج1، ص263.

[2]) د. سليمان بطارسة، الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق، ص213.

[3]) د. سليمان الطماوي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 454.

[4]) د. حسني سعد عبدالواحد، تنفيذ القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص618.

كانت هذه السلطة الرئاسية هي التي امتنعت عن تنفيذ الحكم، أو تكون هي التي أوحت للموظف الامتناع عن التنفيذ، أو علمت عن هذا الامتناع وأقرته بصمتها[1].

[1]) د. عصمت عبدالله الشيخ، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، ص159، أشار إليه بروا فاروق سعيد، امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص174.

الفصل الثاني

آثار حجية حكم الإلغاء

عند إلغاء القرار الإداري عن طريق القضاء، يجب أن يترتب على هذا الحكم اجتثاث هذا القرار وبأثر رجعي، أي إعدام وجوده وكأنه لم يكن.

فالقرار الإداري كالكائن الحي قد يُولد سليماً، ويبقى نافذاً إلى أن ينتهي بصورة طبيعية، أو مبتسرة؛ فقد ينتهي بانقضاء المدة المحددة لنفاذه، أو يتحقق شرط فاسخ كان معلقاً عليه، أو بانقضاء الغرض الذي صدر من أجله، وقد ينتهي قبل إتمام تنفيذه بحكم قضائي عن طريق دعوى الإلغاء لمجانبته المشروعية، أو قد تستدرك الإدارة خطأها وتقوم بسحب القرار خلال الموعد المحدد.

وعليه سنقوم بتناول هذا الفصل على مبحثين؛ سنقوم في المبحث الأول بدراسة آثار حجية حكم الإلغاء بالنسبة للطاعن في دعوى الإلغاء، وما يترتب على هذا الإلغاء من آثار هادمة للقرار الملغى، وآثار بناءة والتي بمقتضاها يتم إعادة مركز صاحب الشأن إلى ما كان عليه.

أما المبحث الثاني، فسنقوم بدراسة آثار حجية حكم الإلغاء بالنسبة للغير، وسنوضح من خلال هذا المبحث ماهية الغير وامتداد حكم الإلغاء بالنسبة له.

المبحث الأول

آثار حجية حكم الإلغاء بالنسبة للطاعن

يترتب على حكم الإلغاء إعدام القرار المطعون به، واعتباره كأن لم يكن، ومقتضى ذلك زوال القرار الملغى، وما ترتب عليه من آثار في الماضي، سواء كانت هذه الآثار مادية أو قانونية[1]، وعلى هذا الأساس تزول جميع الآثار المترتبة عليه بما في ذلك سقوط جميع القرارات التي تستند بوجودها إلى القرار الملغى؛ وعلة ذلك هي الارتباط الوثيق بينها، أو باعتبارها تدخل في عملية قانونية واحدة "مركبة"، فتتساقط بالتبعية بسبب فقدانها لسندها القانوني، كأن يصدر قرار بتعيين موظف ثم يُلغى فيسقط هذا القرار، وكل ما بني عليه من قرارات ترقية أو ندب أو إعارة[2].

وعلى ذلك سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، نبحث في المطلب الأول الآثار الهادمة لحكم الإلغاء، ونبحث في المطلب الثاني الآثار البنّاءة لحكم الإلغاء؛ وذلك لأن التزام الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء يوجب عليها أن تحترم القرينة القانونية التي يتضمنها الحكم، آخذة بنظر الاعتبار الأثر الرجعي الذي يتضمنه حكم الإلغاء، ولإمكانية تحقيق ذلك يمكن تصور مرحلتين لتنفيذ هذه الرجعية؛ الأولى: إعمال الرجعية الهادمة، والثانية: إعمال الرجعية البناءة، وقد يكتمل تنفيذ حكم الإلغاء عند إعمال الأثر الرجعي الهادم فقط، وقد لا يفي هذا الأثر بتنفيذ الحكم تنفيذاً تاماً، بل لا بد من إعمال الأثر البناء للرجعية[3]، وهذا ما سنقوم بدراسته في هذا المبحث.

---

[1]) د. علي شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، ج2، مرجع سابق، ص962.

[2]) د. هاني الطهراوي، قواعد وآثار سحب القرار الإداري مع التركيز على قضاء محكمة العدل العليا، مجلة الحقوق 2003/5/30، الكويت، ص110.

[3]) اسراء محمد حسين البياتي، حجية حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص45.

المطلب الأول

الآثار الهادمة لحكم الإلغاء

يترتب على الحكم بإلغاء القرار الإداري إعدام القرار منذ صدوره واعتباره كأنه لم يكن، ومعنى الأثر الهادم هدم القرار الإداري المحكوم بإلغائه، وهدم كل الآثار التي تولدت عن القرار الملغي، وكل القرارات التي صدرت بصورة تبعية عنه، ويرى جانب من الفقه "أن الأثر الهادم ذو ثلاث شعب؛ أولاهما: هدم القرار المحكوم بإلغائه، وثانيهما: هدم القرارات الإدارية والمراكز القانونية التي تترتب على صدور ذلك القرار، وثالثهما الالتزام بالامتناع عن التصرف، وكأن أحد هذه القرارات أو المراكز وجدت أصلاً وما زالت موجودة[1].

وللأثر الهادم علاقة بالأثر الكاشف لحكم الإلغاء، فعند صدور الحكم بعدم المشروعية يكشف عن الأوضاع التي كانت قائمة قبل صدور القرار الملغى، فمن المحتم أن يعود الوضع كما كان فيتم إزالة القرار المعيب من التنظيم القانوني بكل آثاره، فالأثر الكاشف لحكم الإلغاء يبين الوضع السابق لصدور القرار غير المشروع، والأثر الرجعي الهادم لحكم الإلغاء يعيد الوضع إلى سابق عهده قبل صدور القرار الملغى[2].

إن الحكم بالإلغاء يجرد القرار الملغى من قوته القانونية من وقت الصدور، وهذا التجريد يقتضي محو الآثار التي تولدت بصدوره، ومن بين الأمثلة في هذا الصدد ما يتعلق بإلغاء القرار

---

[1]) د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، عالم الكتب، الطبعة الثانية، 1998، ص554.

[2]) إسراء محمد حسين البياتي، حجية حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص46.

المتضمن تعيين موظف، فالأثر الهادم يحتم اعتبار الأعمال الصادرة معدومة لصدورها من غير مختص، ومع ذلك تبقى في الحدود التي تقتضيها نظرية الموظف الفعلي أو الواقعي[1].

وقد تبدو هذه الحلول غير سليمة من الناحية القانونية المجردة، ولكن يمكن أن تفسر على أنها مراعاة لمصلحة الإدارة، واستمرار لسير المرافق العامة في تأدية وظائفها باضطراد، وانتظام دون انقطاع؛ وإعمال ذلك يكون لمصلحة الأفراد، وحسن النية وعدم فقدان الثقة في الإدارة، وما يترتب على هذا الوضع من أضرار بالغة[2].

وتجدر الإشارة إلى أن الإلغاء يهدد القرار الطعين منذ صدوره، وهو في ذلك يتفق مع السحب في النتائج والآثار؛ فيترتب على الحكم بالإلغاء تجريد القرار الإداري الملغي من قوته القانونية من وقت صدوره، ومحو آثاره وهدمها التي تولدت عنه[3].

وفي هذا المعنى تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر في 1966/1/2: "أن السحب الإداري والإلغاء القضائي كليهما جزاء لمخالفة مبدأ المشروعية يؤدي إلى إنهاء القرار بأثر رجعي اعتباراً من تاريخ صدوره"[4].

وهذا يعني أن لسحب القرار الإداري أو إلغاءه قضائياً أثره إنهاء القرار بأثر رجعي من تاريخ صدوره[5].

---

[1]) نظرية الموظف الفعلي شيدها القضاء والفقه الفرنسي وأخذ بها القضاء الإداري المصري ليرتب بها على التصرفات الصادرة من الموظف الفعلي ما يترتب بصفة عامة على تصرفات الموظف الشرعي من آثار، د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1972، ص576.

[2]) محمد عواد مهنا، سحب القرارات الإدارية، رسالة ما جستير، جامعة ال البيت، 1999، ص78.

[3]) د. حسني درويش، نهاية القرار الإداري عن طريق القضاء، مرجع سابق، ص489.

[4]) أشار إليه المستشار حمدي عكاشة، في القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1998، ص1039.

[5]) المستشار حمدي عكاشة، المرافعات الادارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق. ص1039.

وتقول محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر في 1955/3/8: "أن مقتضى الحكم الصادر بالإلغاء إرجاع الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار الملغي على أن تمتنع الإدارة عن اتخاذ أي إجراء تنفيذي ينبني عليه ترتيب أثر لهذا القرار بعد إلغائه، وأن تتخذ الإجراءات الكفيلة بتنفيذ مؤدى الحكم مع تطبيق نتائجه القانونية، على أساس افتراض عدم صدور القرار الملغي من بادئ الأمر، وتسوية الحالة على هذا الوضع، ومن ثم تسترد سلطتها في الإفصاح عن إرادتها لإحداث مراكز قانونية حسبما لا يتعارض مع هذا الحكم"[1].

اولا": التزامات الإدارة حيال حكم الإلغاء في هدم القرار الملغي

من المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري المصرية: "تتحمل الجهة الإدارية بالتزامن حيال القرار الساحب، أو حكم الإلغاء أمرين؛ أولهما: سلبي بالامتناع عن ترتيب أي أثر للقرار المسحوب، وثانيهما: إيجابي باتخاذ الإجراءات الكفيلة بتنفيذ مؤدى الحكم، أو القرار الساحب: "إن القاعدة قي تنفيذ حكم الإلغاء تقضي بتحمل الجهة الإدارية بالتزامين، أحدهما سلبي بالامتناع عن اتخاذ أي إجراء تنفيذي يترتب عليه حدوث أثر للقرار بعد إلغائه، وثانيهما إيجابي باتخاذ الإجراءات الكفيلة بتنفيذ مؤدى الحكم مع تطبيق نتائجه القانونية، وذلك على أساس افتراض عدم صدور القرار الملغي ابتداءاً".[2]

ثانيا: الواجب الإيجابي

يلقي هذا الواجب على عاتق الإدارة التزاماً بإعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل صدور القرار الملغي بإزالة كافة الآثار القانونية والمادية التي ترتبت في ظله بأثر رجعي، كما يلزمها بهدم جميع القرارات والأعمال القانونية التي استندت في صدورها إلى القرار الملغى ومنها:

---

[1]) أشار اليه المستشار حمدي ياسين عكاشة، المرافعات الادارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص1030.

[2]) أشار اليه حسني درويش، نهاية القرار الإداري عن طريق القضاء، مرجع سابق، ص493.

أ- التزام الإدارة بإزالة آثار القرار الملغي

ويقصد بهذا الإلتزام قيام العمل على إصدار قرار إداري يتضمن سحب القرار الملغي، وإزالة الأثار المادية والقانونية المتولدة عنه إذا كان القرار الملغى قد صدر من الإدارة بصورة إيجابية، ومثال ذلك قيام الإدارة بفصل أحد الموظفين بخلاف الطريق التأديبي، عندها يحكم القضاء بإلغائه، وبموجب هذا الحكم يكون على الإدارة إصدار قراراً إدارياً تتم بموجبه سحب القرار الملغى، وإزالة الاثار، وكأن الموظف لم يُفصل من الوظيفه إطلاقاً.

أما إذا كان القرار سلبياً، وأصدر القضاء الإداري حكماً بإلغائه، فإن قيام الإدارة بإصدار قراراً إيجابياً يتضمن الموافقة على طلب الطاعن الذي رفضته، وحكم القضاء بإلغاء الرفض، كإمتناع جهة الإدارة عن الإستجابة لطلب أحد المواطنين المتضمن منحه ترخيص معين فحكم القاضي الإداري بإلغاء هذا الإمتناع، وعليه يتحتم على الإدارة قيامها بإصدار قرار بالموافقة على ما تم رفضه سابقاً، ويُعد ذلك تنفيذاً من الإدارة لحكم الإلغاء.

وقد أشارت محكمة العدل العليا إلى التزام الإدارة بالتنفيذ، حينما قضت في أحد قراراتها: "إذا لم يقم المستدعى ضده بتنفيذ قرار محكمة العدل العليا رغم الطلبين المقدمين إليه من المستدعي، فإنه يكون قد خالف أحكام المادة 26 من قانون محكمة العدل العليا التي تنص على وجوب تنفيذ أحكام المحكمة بالصورة – التي صدر فيها– وبما أنه لما كان ذلك وللأحكام الصادرة بالإلغاء حجة على الكافة، وحجيتها من النظام العام، فإذا ما تقرر إلغاء قرار ما توجب على الإدارة الإلتزام بإعادة الحال إلى ما كان عليه، كما لو لم يصدر القرار الملغي بحيث يترتب على الإدارة التزامان أساسيان:

أولهما: التزام إيجابي، يقضي من الإدارة إتخاذ جميع الإجراءات التي من شأنها إعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار النهائي.

ثانيهما: إلتزام سلبي يتمثل في إمتناع الإدارة عن اتخاذ أي إجراء يُعد تنفيذ للقرار الملغى[1].

وقد قضت أيضاً "... هو أن تتحمل الجهة الإدارية إلتزامين أولهما سلبي يتمثل بالإمتناع عن ترتيب أي أثار للقرار المسحوب، وثانهما إلتزام إيجابي بإتخاذ الإجراءات الكفيلة بإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار المسحوب...." [2].

وبالإضافة إلى التزام الإدارة بإزالة الآثار القانونية للقرار الملغى، تلتزم أيضا بإزالة الآثار المادية التي خلفها قبل وجوب قيامها بإخلاء العين التي استولت عليه دون وجه حق، أو الإفراج عن المواطن المعتقل بقرار غير مشروع[3].

وعليه فإن تصفية القرار الملغى يجب أن تكون كاملة، وبأثر رجعي بإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدوره، وهذه النتيجة الحتمية لحكم الإلغاء، وإن كان المنطق القانوني يفرضها، ويتم تطبيقها في أغلب الحالات، إلا أنه في بعض الحالات لا يجد التطبيق سبيلاً، وذلك إما لتعارض مع واقع الحال، أو أن التطبيق قد يفضي إلى نتائج غير مقبولة، فالموظف الذي يتم إلغاء قرار تعيينه بحكم قضائي يترتب على الحكم التزام الإدارة بسحب قرار التعيين بأثر رجعي، والمنطق القانوني يقضي بأن كل ما قام به الموظف من تصرفات قانونية يلحقها البطلان استناداً إلى مبدأ ما بُني على باطل فهو باطل، ومن المعلوم أن الموظف قد يقوم بالعديد من الأعمال منها ما يتضمن تصرفات قانونية في مواجهة الأفراد، ومنها ما يشتمل على أعمال مادية تثير مسؤولية الإدارة، ولو تماشينا مع المنطق القانوني لأفضى ذلك إلى نتائج غير مقبولة، ولأدى إلى زعزعة الثقة والاطمئنان بالإدارة العامة التي يتعامل معها أفراد المجتمع على أساس من الثقة والطمأنينة التامتين، لذلك نجد مجلس الدولة الفرنسي قد أورد على قاعدة الأثر الرجعي لحكم الإلغاء، واعتبر

[1] عدل عليا قرار رقم 1991/173.

[2] عدل عليا قرار رقم 1999/285، تاريخ 1999، منشورات مركز القسطاس.

[3] د. عبد الغني بسيوني، القانون الاداري، مرجع سابق، ص705.

الأعمال التي يباشرها الموظف المخلوع أعمالاً سليمة تنسب للإدارة ولا يلحقها البطلان، وقد أطرد مجلس الدولة الفرنسي في البداية في أحكامه على أن الاستثناء الذي يرد على قاعدة الأثر الرجعي لا يمكن تطبيقه إلا على شؤون الموظفين أما فيما عدا ذلك فإن تلك القاعدة يجري تطبيقها بصورة مطلقة[1].

وتجدر الإشارة أن هنالك حالات يكون فيها الأثر الرجعي مستحيلاً، ومن هذه الحالات أن تقوم الإدارة بتنفيذ القرار الإداري كاملاً، واستنفاذ الغرض الذي صدر من أجله قبل صدور الحكم القضائي بإلغائه، فلا يكتسب وقتها حكم الإلغاء سوى قيمة نظرية بحتة، ولا يجد طريقاً إلى تطبيقه لتعارضه مع الواقع، كما لو أصدرت الإدارة قرارها بهدم منزل، وتم هدمه قبل صدور حكم القضاء بإلغاء القرار.

وبالرغم من ذلك فإن مجلس الدولة لا يتردد في السير في دعوى الإلغاء وإصدار حكمه بالإلغاء، حتى وإن استحال تنفيذ الحكم، وذلك إعمالاً لمبدأ المشروعية، واحتراماً له، ولوضع الأمور في نصابها القانوني[2].

ثالثا: التزام الإدارة بإزالة كافة الآثار القانونية للقرار الطعين

كما ذكرنا على الإدارة أن تتخذ كل ما يكفل تنفيذ حكم الإلغاء على الوجه السليم، وقضت محكمة القضاء الإداري بقولها "ليس يكفي أن تصدر الجهة الإدارية قرارها بتنفيذ الحكم حتى يقال أنها نفذته، بل يجب أن يلبي ذلك وضع قرارها موضع التنفيذ الفعلي بما يتطلبه من أعمال لمضمون القرار المذكور، ومضمون القرار الإداري بتنفيذ حكم صادر بالإلغاء هو تطبيق نتائج الحكم القانونية فعلياً، والنتائج المادية المترتبة على القرار الملغي، وإعادة بناء مركز المحكوم له

[1]) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص603.

[2]) المرجع سابق، ص603.

بافتراض أن ذلك من إزالة القرار المحكوم بإلغائه إزالة مادية ومحو جميع الأعمال التنفيذية، وكأن القرار الملغى، لم يصدر قط، والامتناع عن اتخاذ أي إجراء يترتب عليه إحداث أثر ما للقرار بإلغائه"[1].

فتلتزم الإدارة بإزالة الآثار القانونية للقرار الملغى، فقرار التعيين يرتب أثرا قانونياً يتمثل في إنشاء علاقة وظيفية بين الفرد المعين والدولة، وكذلك قرار الإحالة يرتب أثرا قانونياً يتمثل في إنهاء العلاقة الوظيفية بين الموظف والدولة.

وقد قضت محكمة العدل العليا في هذا الصدد حين قالت: "إن مجرد صدور الأمر من رئيس الوزراء بإعادة المستدعي إلى وظيفته تنفيذاً لقرار محكمة العدل العليا، لا يُعد تنفيذاً للقرار، بل يتوجب وضع القرار موضع التنفيذ الفعلي، وإعادة بناء مركز المحكوم له، وكأن القرار المحكوم بإلغائه لم يصدر قط، بحيث تتم إزالة آثار القرار الملغى إزالة فعلية من وقت صدوره، وإلا عُد عدم القيام بذلك امتناعاً عن تنفيذ قرار المحكمة[2]. كما وقضت: ".. من المستقر فقهاً وقضاءاً أن إلغاء القرار الإداري المعيب يعدمه ويشل أثاره، ويجب أن تعاد الأمور إلى ما كانت عليه قبل صدوره.."[3].

رابعا: هدم الآثار الناتجة عن القرار الملغي

بعد إلغاء القرار من قبل القضاء يكمن جوهر تنفيذ القرار بهدم كل ما بُني على هذا القرار فقد يكون القرار الملغي جزءاً من عملية قانونية مركبة، فيثور التساؤل عن كيفية تنفيذ حكم الإلغاء؟

---

[1]) محكمة القضاء الإداري 17/1655ق، 1968/6/20، مجموعة الثلاث سنوات 1966-1969، ص 368. الأحكام الإدارية، حمدي عكاشة، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق ص334.

[2]) عدل عليا قرار رقم 73/76 تاريخ 1973، منشورات مركز عدالة.

(3) عدل عليا قرار رقم 2008/140، تاريخ 23\6\2008 منشورات مركز القسطاس.

1. نتائج إلغاء القرار التنظيمي

استقر الفقه على أن الحكم بإلغاء قرار تنظيمي يترتب عليه سقوط جميع القرارات الفردية التي صدرت تنفيذاً له ولكن يترتب في هذا الصدد على عاتق الإدارة التزام بسحب القرارات التي صدرت تنفيذاً للائحة التي قضى بإلغائها، فإذا لم تقم الإدارة بتنفيذ هذا الالتزام يكون للأفراد عدم احترام هذه القرارات، فهذه القرارات وإن لم تكن معدومة فهي باطلة[1].

أ- نتائج الحكم بإلغاء لائحة صدرت على أساسها لوائح أخرى

قد تصدر لائحة لتنظيم المسائل الكلية والقواعد العامة لسير مرفق عام، وتترك المسائل التفصيلية للوائح أخرى تصدر من جهات أدنى، فيثور التساؤل عن أثر إلغاء اللائحة الأصلية على اللوائح التبعية.

يرى البعض أنه لا مجال هنا للتمسك بفكرة الحق المكتسب، فالقواعد التنظيمية على القرارات الفردية لا تنشئ مراكز شخصية، بل تتولد عنها مراكز عامة، وهذه المراكز العامة لا تخول الأفراد حقوقاً، إلا بتطبيقها تطبيقاً فردياً، وتبعاً لذلك فإن إلغاء القرار التنظيمي يترتب عليه بطلان القرارات التنظيمية الأخرى التي استندت إلى القرار الملغي، ويتعين على الإدارة سحب هذه القرارات فضلاً عن أنه يستجيب لاعتبارات المنطق، فإنه يتماشى مع الاعتبارات العملية، فالقرار التنظيمي يصبح لا محل له ويفقد سبب وجوده بعد إلغاء القرار الذي يستند إليه وزوال أثره القانوني[2].

[1]) د. عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص364.

[2]) عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص371.

ب- نتائج إلغاء لائحة صدر على أساسها قرارات فردية

عند الطعن في قرار تنظيمي دون الطعن في القرارات الفردية الصادرة على أساسها، فالمنطق يقضي بأن إلغاء اللائحة يجعل كل القرارات الفردية المتخذة بناءً عليها أو تطبيقاً لها غير مشروعة وبأثر رجعي، وهذا رأي الفقه، إذا اعتبر هذه القرارات تزول آلياً بمجرد صدور الحكم بإلغاء اللائحة، وعلى الإدارة سحب هذه القرارات التي تكون منعدمة قانوناً[1].

ولكن اشترط بعض الفقهاء لإعمال الأثر الرجعي، وإسقاط هذه القرارات واعتبارها منعدمة، تحديد العلاقة التي تربطها بالقرار الملغى، فقد تكون هذه العلاقة تبعية وقد تكون سببية؛ أي أن القرار الفرعي ما كان ليوجد لولا صدور القرار الأصلي فهو شرط وجود القرار الفرعي وإن لم يكن الشرط الوحيد، أما النوع الثالث فهي رابطة التكامل وهي رابطة تقوم بين القرارات التي تسهم في تكوين عملية قانونية واحدة[2].

ونحن هنا في صدد الرابطة الأولى وهي التبعية ومن هنا يرى جانب من الفقه أنه لزوال القرارات الفردية بمجرد إلغاء القرار التنظيمي أن تكون قد أُثيرت في دعوى إلغاء القرار التنظيمي مسألة الشرعية هي نفسها في القرار الفردي، بحيث يمكن اعتبار الفصل في مشروعية اللائحة فصلاً في مشروعية القرار الفردي، فلا يكفي لزوال القرار الفردي إلغاء القرار التنظيمي إذا كانت مجرد العلاقة بينهما شكلية بل يجب أن تكون العلاقة جوهرية ويكون القرار التنظيمي هو السند القانوني الوحيد لصدور القرار الفردي؛ أي أنه إذا أمكن حمل القرار الفردي على سبب قانوني آخر فلا يمكن إلغاؤه[3].

---

[1]) د. حسني عبد الواحد، تنفيذ القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص240.

[2]) د. ميسون الأعرج، آثار الغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص.173

[3]) عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص365.

ولكن القضاء الإداري الفرنسي ذهب بخلاف ذلك في حكمه الصادر في 1954/12/3، حيث تتلخص هذه القضية في أن الإدارة أصدرت عدة قرارات فردية بحساب أقدمية، وترقية بعض الموظفين استناداً إلى مرسوم قامت بإصداره، وفي وقت لاحق قضى مجلس الدولة بإلغاء هذا المرسوم، وبعض القرارات الصادرة تطبيقاً له، وبعد صدور الحكم قامت الإدارة بسحب جميع القرارات التي صدرت تطبيقاً لهذا المرسوم، سواء تلك التي قضى بإلغائها، أو التي لم يطعن عليها في المواعيد المقررة، وقد انتهى مجلس الدولة إلى أن القرارات التي صدرت تنفيذاً للمرسوم، ولم يطعن عليها أصبحت نهائية، ورتبت لمن صدرت بشأنهم حقوق مكتسبة في الاحتفاظ في المراكز التي قررتها رغم إلغاء المرسوم الذي استندت إليه، وأن قيام الإدارة بسحب هذه القرارات يتضمن تجاوزاً للسلطة[1].

أما المحكمة الإدارية المصرية فقد أبدت هذا الاتجاه، فنصت بأن: "... القول بأن الطعن على اللائحة هو في الأصل طعن على القرارات أمر غير سائغ"[2].

ونحن بدورنا نتفق مع هذا الرأي؛ لأن هذا الاتجاه يؤدي إلى استقرار المراكز القانونية، واحترام مبدأ عدم المساس بالقرارات الإدارية الفردية، باعتبار أن هذه القرارات هي في طبيعتها مستقلة عن القرار الأصلي، فيما يلحقه من أثر، وبالتالي يجب لإسقاطها أن يطعن فيها بالميعاد[3].

وبالتالي يقع على عاتق من له مصلحة في إلغاء القرار الفردي المستند إلى القرار التنظيمي الذي حُكم بإلغائه أن يطعن بهذا القرار، فإذا لم يطعن خلال المدة المحددة سواء من بدء الميعاد من تاريخ النشر، أو العلم اليقيني، ترتب على ذلك فوات المدة، وتقرير الحق المكتسب للقرار الفردي، وقيام كيان مستقل له عن القرار التنظيمي، وبذلك يخرج عن سلطان مصدره.

---

[1]) المرجع السابق، ص366.

[2]) المرجع السابق، ص367.

[3]) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص813.

2. نتائج إلغاء قرار فردي

إذا ما تم صدور حكم بإلغاء قرار إداري فردي، وكان قد أنتج قرارات فردية مرتبطة به، ولم يطعن عليها في المواعيد القانونية المقررة، فهل تكون الإدارة ملزمة بهدم تلك القرارات من خلال إزالة وجودها القانوني وبأثر رجعي كأثر لإلغاء القرار الأصلي؟

وقبل الخوض في ذلك نبين ما هو القرار الفردي؛ فالقرار الفردي ذلك القرار الذي يعالج حالة فردية بالذات؛ أي يتعلق بفرد معين، أو بأفراد معينين بالذات، وهذا المعنى الاصطلاحي يشمل القرار الفردي الذي يخاطب فرداً معيناً بالذات، ويعالج حالة فردية بالذات، والقرارات غير اللائحية التي تعالج حالات فردية في قرار واحد، ومثال القرار الفردي قرار تعيين موظف بذاته، أما القرار الذي يعالج عدة حالات فردية في قرار واحد فهو قرار صادر بتعيين عدد من الأفراد في وظيفة معينة، فسواء كان القرار فردياً أم جماعياً فهو يقع تحت مسمى القرارات الفردية[1].

اتفق الفقهاء بأن إلغاء القرار الفردي يترتب عليه بطلان القرارات الفردية المرتبطة به، وذلك إذا ما اتخذت الرابطة بين القرارين إحدى الصور التالية:

1- أن يكون كل من القرار الأصلي والقرار التبعي وحدة لا تقبل التجزئة، كما هو الشأن في حالة النقل بالتبادل، الذي يتم عندما يتفق اثنان من الموظفين على أن ينقل كل منهما مكان الآخر، فإلغاء قرار نقل أحدهما يترتب عليه سقوط الآخر حتماً[2].

2- أن يكون القرار الأصلي هو السبب والدافع لإصدار القرار التبعي، فلولا صدور الأول لم يصدر الثاني، ومثال ذلك إصدار قرار بإحالة موظف إلى المعاش لسبق توقيع جزاء تأديبي بحقه[3].

---

[1]) ثروت بدوي، تدرج القرارت الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1970، ص77.

[2]) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص815.

[3]) د. عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص370.

3- أن يكون القرار الملغي قد اقتصر على التمكين من إصدار القرار التبعي؛ أي أنه أحد الأسباب الرئيسية لاتخاذ القرار التبعي، وإن لم يكن السبب الوحيد، ومثال ذلك العلاقة بين القرار الصادر بتعيين موظف، والقرار الصادر بترقيته، فالقرار الصادر بالتعيين هو السبب الرئيسي للقرار الصادر بالترقية، وسبب وجود القرار الأول هو صدور القرار الثاني، فعدم وجود الأول لانعدام الثاني[1].

وأكدت على ذلك محكمة القضاء الإداري بقولها: "نظراً أن الطعن في القرارات الإدارية من شأنه أن يزعزع جميع المراكز القانونية المترتبة على صدورها، فإن الحكم الصادر بإلغاء قرار إداري معين يترتب على تنفيذه إلغاء هذه القرارات بالذات، وجميع القرارات التي بُنيت على أساس صدوره سليماً، وما دام قد اتضح بطلان هذا الأساس، فإن القرارات التي بنيت عليه تنهار، ولو لم يطعن فيها بالإلغاء، ويجوز إلغاؤها تنفيذاً للحكم إذا كان التنفيذ يتعذر إجراءه دون إجراء هذا الإلغاء.

وقريباً من هذا الاتجاه قضت محكمة العدل العليا: "إذا صدر قرار لجنة التقاعد بتسوية حقوق الموظف على أساس أنه كان معزولاً من الخدمة، وإذا ألغت محكمة العدل العليا قرار عزله واعتبر مستمراً في الخدمة فيعُد قرار لجنة التقاعد بتسوية حقوقه التقاعدية إذ ذاك منعدماً تبعاً لإلغاء العزل؛ لأن لجنة التقاعد غير مختصة أصلا لتسوية الحقوق التقاعدية عند وجود الموظف على رأس عمله، وقبل إنهاء خدماته[2].

---

[1]) محكمة القضاء الإداري، حكمها رقم 8/548ق، تاريخ 1956/4/23.

[2]) عدل عليا، قرار رقم 65/15 تاريخ 1965 منشورات مركز عداله.

وقضت محكمة العدل العليا أيضا: "طالما بُني قرار وزير الصحة برفض تجديد الترخيص، وإغلاق العيادة على قرار نقل العيادة الذي ألغي بحكم سابق فإن القرارين يعتبران باطلين أيضاً؛ لأن ما بُني على باطل فهو باطل"[1].

خامسا: أهم التطبيقات على الأثر الهادم في هذا الصدد:

- **آثار إلغاء قرار الموظفين**

تنص المادة 26/ب من قانون محكمة العدل العليا "وإذا تضمن الحكم إلغاء القرار الإداري موضوع الدعوى فتعتبر جميع الإجراءات والتصرفات القانونية التي تمت بموجب ذلك القرار ملغاة من تاريخ صدور ذلك القرار".

ويثور التساؤل حول مصير الرواتب والامتيازات المالية التي تقاضاها الموظف الذي أُلغي قرار تعيينه بحكم قضائي؟.

القرار الساحب يترتب عليه رد الموظف المبالغ التي تقاضاها بطريق الخطأ[2]، إذا" فسحب قرار الخلف يؤدي إلى هدم قرار تعيينه وزواله بأثر رجعي، واعتباره كأن لم يكن، وبذلك يكون التطبيق الحرفي لمبدأ الرجعية زوال الصفة الوظيفية عن الخلف، وبالتالي مطالبته برد جميع المبالغ المالية والمزايا العينية التي حصل عليها بمقتضى قرار التعيين، فزوال قرار التعيين باعتباره السند القانوني لتقاضيه تلك المبالغ المالية يجعل من تقاضيها قبضاً غير مستحق[3]، وقد نص القانون المدني الأردني على ذلك حين نص: "من أدى شيئاً ظانا أنه واجب عليه، ثم تبين عدم وجوبه، فله

---

1) عدل عليا قرار رقم 1959/83 تاريخ 1959. منشورات مركز عداله

[2]) د. حمدي عكاشة، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق ص1030، المبدأ 1469.

[3]) د. علي خطار شطناوي، آثار حكم إلغاء قرارات إنهاء خدمات الموظف العام، بحث مقدم للجامعة الأردنية تاريخ القبول 2001/1/18.

استرداده ممن قبضه إن كان قائماً، ومثله أو قيمته إن لم يكن قائماً[1]، وبذلك يُعد تقاضي الموظف الذي زال قرار تعيينه لرواتبه من قبيل القبض غير المستحق، وبذلك وبحسب القواعد القانونية والمدنية يلزم باستردادها كاملة[2].

ولكن هذا الرأي لا يستقيم على إطلاقه فمن غير المعقول أن نحمل الموظف الذي سُحب قرار تعيينه، أو ترقيته بناءً على إلغاء قرار إداري بحكم قضائي أدى إلى سقوط قرار التعيين والترقية بصورة تبعية، إلا إذا انبنى ذلك على غش أو تدليس، وفي ذلك كان للجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري هذا الرأي حيث قررت ما يلي:

"يجب التفرقة بين ما إذا كانت الترقية الملغاة – المسحوبة قامت على غش وقع من الموظف المرقى، أو نتيجة سعي غير مشروع، أو نتيجة خطأ مادي، وبين ما إذا كانت تلك الترقية قد قامت على خطأ في التقدير من جانب الإدارة، فإن كان الأولى فلا جدال في جواز مطالبة الموظف المرقى بالفروق المالية التي قبضها بغير حق منذ ترقيته حتى تاريخ إبطالها، إذ لا يصح له أن يفيد من غش وقع منه أو خطأ مادي وقعت فيه الإدارة، أو من سعي له غير مشروع، بل يجب أن يرد عليه قصده تطبيقا للقاعدة القائلة بأنه: لا يصح المغاش أن يفيد من غشه، ولا أن يجني ثمار سعيه غير المشروع، كما وأن الخطأ المادي الذي تقع فيه الإدارة لا يكسب الموظف مركزاً قانونياً يبيح له التحدي به، كأن يكون المقصود بالترقية شخصاً معيناً، ويبلغ القرار خطأ لسواه لتشابهه معه بالاسم، وإن كانت الثانية فإن مقتضيات العدالة ترتب للموظف الذي أُلغيت ترقيته الحق فيما قبضه من فروق مالية نتيجة للترقية الملغاة، إذ لا شأن له فيما صاحب تلك الترقية من خطأ في الفهم، أو اختلاف في التقدير وذلك أسوة بحائز الشيء حسن النية الذي يعطيه

---

[1]) القانون المدني الأردني، المادة (296).

[2]) د. علي خطار شطناوي، آثار حكم إلغاء قرارات إنهاء خدمات الموظف العام، مرجع سابق، ص214.

القانون الحق في جني ثمراته ولو ظهر فيما بعد أن الشيء مستحق لسواه، فضلاً عن أن مثل هذا الموظف يكون في الغالب قد رتب حياته على أساس ما ناله من ترقية، ومن غير المستساغ إلزامه برد ما قبضه بحسن النية، علاوة على إرجاع حالته إلى ما كانت عليه قبل الترقية، ولا غبن في ذلك على الخزانة العامة ما دام هذا الموظف قد قام بعمل الوظيفة المرقى إليها طوال الفترة التي انقضت بين صدور قرار الترقية وبين الحكم بإلغائها أو سحبها، وغنمت الحكومة من جراء ذلك ما أداه من خدمات في وظيفته المرقى إليها تأسيساً على قاعدة الغرم بالغنم[1].

وهذا الاتجاه هو الأكثر عدلاً، إذ يتضمن حماية الذين يضارون بحسن النية بالتجاوز عن استرداد ما صُرف إلى الموظفين والعمال من مرتبات وأجور بناءً على قرارات بالترقية، أو بتسويات صادرة من جهات الإدارة تنفيذاً لحكم صادر من جهة قضائية يتضمن سحب أو إلغاء تلك القرارات، واستناداً لاعتبارات العدالة، ولأحقية الخلف بالتعويض عما قدمه من خدمات للإدارة وما نهض به من أعباء وتبعات خلال فترة توليه لمهمات الوظيفة، وهكذا تتعطل فكرة الأثر الرجعي الهادم لحكم الإلغاء لقيام اعتبارات تحول دون إعمالها[2].

سادسا: إذا كان القرار الملغى داخلاً في تكوين عمليه قانونية مركبة

إذا تم إلغاء قرار إداري أسهم في تكون عملية قانونية مركبة، كالعقود الإدارية مثلاً، فالرأي الراجح يقول: أن إلغاء القرار الإداري المنفصل عن العقد لا يؤدي بذاته إلى بطلان العقد، بل يبقى العقد صحيحاً ومنتجاً لآثاره إلى أن يطعن بالعقد أحد أطرافه، ويتمسك بالحكم الصادر بالإلغاء أمام قاضي العقد، وما له من حجية مطلقة.

---

[1]) فتوى الجمعية العمومية الصادرة بتاريخ 1955/8/10 مشار إليها في مؤلف المستشار حمدي عكاشة، القرار الإداري، مرجع سابق، ص1032.

[2]) د. عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص470.

فيكون للقاضي في هذه الحالة أن يقرر بطلان العقد كنتيجة لإلغاء القرار المنفصل الذي كان له الدور في إتمام عملية التعاقد.[1]

إذا" فالحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري الذي أدى إلى تكوين العقد ليس له أثرٌ مباشرٌ على العقد، وإنما يبقى العقد قائماً ومنتجاً لآثاره إلى دفع المنازع بشأنه أمام المحاكم المختصة[2].

وقد أوضح ما سبق تقرير مفوض الدولة روميو في قضية (Marin)، حيث جاء ما نصه "إننا لا ننكر أن قيمة الإلغاء في هذه الحالة قيمة مجردة، فالإدارة تستطيع أن تصحح الوضع بإجراء لاحق، وقد يبقى العقد برغم الإلغاء، إذا لم يتقدم أحد المتعاقدين لقاضي الموضوع بطلب فسخ العقد، ولكن هذه النتيجة يجب ألا تدهشكم أو تبعث التردد في نفوسكم، فأنتم تعلمون تماماً أن دعوى الإلغاء في بعض الأحيان لا تؤدي إلا إلى نتائج نظرية فليس على القاضي إلا أن يبحث فيما إذا كان القرار المطعون فيه يجب أن يلغى دون أن يهتم بما يترتب على هذا الإلغاء من نتائج سلبية أو ايجابية، فإذا صححت الإدارة الوضع بإجراء لاحق، فإن هذا يحمل في طياته أسمى آيات الاحترام لحكمكم، أما إذا صمم الطرفان على الاحتفاظ بالعقد رغم حكم الإلغاء، فسيكون لهذا الحكم دائماً أثرٌ هام، يتركز في أنه أعلن حكم القانون ولم يغلق أبواب المحكمة في وجه مواطن يستعمل رخصة خوّله إياها القانون لكي يراقب قرارات الإدارة، وأنه قد أثار الرأي العام، بحيث يمتنع في المستقبل العودة إلى هذه التصرفات الخاطئة، وهذا يتفق بصفة قاطعة مع تقاليد قضائكم المستنيرة، ومستلزمات الديمقراطية"[3].

---

[1]) د. ميسون جريس الأعرج، آثار حكم إلغاء القرار الإداري، ص185.

[2]) د. عبد المنعم عبد المنعم جيرة، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص380.

[3]) أشار إليه د. سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1975، ص184.

وأخذت محكمة القضاء الإداري في مصر في هذا الاتجاه حيث قالت: "ومن حيث أنه لا يقدح فيما تقدم ما قد يخيل بادئ الرأي من أن الطعن بالإلغاء يكون في مثل هذه الحالة غير مجد ما دام لا ينتهي إلى إلغاء العقد ذاته، وذلك لأن مناط الاختصاص هو ما إذا كان ثمة قرار إداري يجوز أن يكون محلاً للطعن بالإلغاء أم لا؟ فحينها يمكن فصل هذا القرار عن العملية المركبة، فإن طلب إلغاؤه تكون الحالة هذه من اختصاص محكمة القضاء الإداري، على أن وجه المصلحة في الطعن ظاهر إذا لوحظ أن حكم الإلغاء قد يكون محل تقدير المحكمة المدنية أو الإدارية، كما أن الأغيار الذين لا يستطيعون الطعن مدنياً؛ لفقدان الحق الذي يخولهم ذلك على اعتبار أنهم ليسوا طرفاً في العقد، يمكنهم الطعن بالإلغاء في القرار الإداري المتصل به، متى كانت لهم مصلحة شخصية مباشرة في هذا الطعن، وقد يؤدي إلغاء القرار الإداري إلى تسوية الأمر على نحو يحقق مصلحتهم"[1].

والواضح أن اتجاه القضاء المصري والفرنسي على حد سواء يتضمن أن الطعن في القرار ذاته لا ينصرف إلى العقد الإداري الذي أسهم القرار في تكوينه، ومن جهة ثانية يستقل قضاء بالإلغاء عن القضاء الكامل الذي يختص في منازعات العقود الإدارية، فقاضي الإلغاء ليس له إلغاء العقد الإداري، وتقتصر مهمته على إلغاء القرار القابل للانفصال دون أن يكون له أن يبحث في النتائج المترتبة على هذا الإلغاء، ويكون المختص بتقرير سلامة العقد وبطلانه قاضي العقد، وذلك على ضوء ما أنتهى إليه الحكم[2].

وعليه لا يكون لإلغاء القرارات الإدارية المنفصلة مساس بذات العقد الذي تم على أساسها، وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا: " تتم عملية المقاولة على مرحلتين، أولهما: أعمال تمهيدية،

---

[1]) محكمة القضاء الإداري 1/143 ق، تاريخ 1947/11/25، السنة الثانية ص104.

[2]) د. عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص392.

وثانيهما: إبرام العقد. فالأعمال التمهيدية من وضع شروط المناقصة والإعلان عنها، وتلقي العطاءات، وتحقيق شروط المناقصة، ثم المفاضلة بين العطاءات فارساء المناقصة بعد ذلك، يتم كل منها بقرارات إدارية تتخذها جهة الإدارة للإفصاح فيها عن إرادتها وحدها، ويخضع كل قرار يتخذ في هذا الصدد لمحكمة العدل العليا التي يكون من حقها إلغاء القرار المخالف للقانون، أو المشوب بإساءة إستعمال السلطة، ولكن دون أن يكون لهذا الإلغاء مساس بذات العقد الذي تم على أساسه. بل يظل العقد قائماً إلى أن تفصل المحكمة المدنية في المنازعة المتعلقة به"[1].

وهذا الاتجاه ما أخذ به القضاء الأردني، لكن لم تبين محكمة العدل الفائدة من حكم الإلغاء، وأثره في العقد في حال عدم إقامة دعوى أمام قاضي العقد.

ولكن يرى الباحث أن هذا الاتجاه هو الأصوب، وعدم المساس بالعقد في حال إلغاء القرار القابل للانفصال، والذي بُني العقد عليه إلا إذا تم تحريك دعوى أمام قاضي العقد، أما إذا لم يتم تحريك هذه الدعوى، فالرأي أن تعمل الإدارة من تلقاء نفسها على تصحيح الأوضاع غير القانونية بالعقد، وذلك لأن المحكمة حددت نقاط عدم المشروعية فيه.

وهذا ما أشارت إليه محكمة العدل العليا حيث قالت: "... ويُعتبر أشخاص القانون العام وحدة واحدة في مسؤوليتهم من تنفيذ الحكم الذي يصدر في مواجهة أي شخص من أشخاص القانون العام، ويُعد حجة على سائر هؤلاء الأشخاص ولو لم يمثل في الدعوى"[2].

وأخيراً فإن هدم الآثار التي تترتب عليه القرار هو الأولوية الأولى للإدارة، فعليها المباشرة بإزالة الآثار التي خلقّها القرار، سواء كانت هذه الآثار قانونية، أو مادية إذا كان ذلك ممكناً، وهذا ما استقر عليه القضاء المصري: "... أن الأصل أنه يترتب على صدور الحكم بإلغاء القرار

---

[1]) عدل عليا قرار رقم 1965/39 تاريخ تاريخ 1\1\1965 منشورات مركز القسطاس.

[2]) عدل عليا قرار رقم 308\93، تاريخ 1993، منشورات مركز عداله،

الإداري العودة بالحالة، وكأن القرار الملغي لم يصدر قط، ولم يكن له أي وجود قانوني، وهذا الأثر الهادم يقتضي إزالة القرار المحكوم بإلغائه ومحو آثاره من وقت صدوره..."[1].

وخلاصة القول أن إلغاء القرار الإداري يؤدي إلى هدمه بشكل كامل، وما يترتب عليه من آثار قانونية أو مادية، إذا كان ذلك ممكناً، وقضت بذلك محكمة العدل العليا حيث قالت: "... من المستقر عليه فقهياً وقضاءاً أن إلغاء القرار الإداري المعيب يعدمه، ويشل آثاره ويجب أن تعاد الأمور إلى ما كانت عليه قبل صدوره..."[2].

---

[1]) حكم محكمة القضاء الإداري القضية رقم 1655 جلسة 30 حزيران سنة 1968 السنة السابعة القضائية – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري السنوات 21 – 23.

[2]) عدل عليا قرار رقم 2008/140 تاريخ 2008/6/23، منشورات مركز عداله.

المطلب الثاني

الآثــار البناءة لحكم الإلغاء

يتمثل الأثر البنّاء لحكم الإلغاء عند قيام الإدارة على إعادة بناء مركز المحكوم له وكأن القرار المحكوم بإلغائه لم يصدر أصلاً، ويشمل هذا الأثر البنّاء ما لحق المحكوم له من خسائر محققة، وما فاته من كسب، الأمر الذي يعطيه الحق في طلب التعويض، إذا ما توافرت عناصره وأركانه[1].

إذا" فالأثر الهادم لا يكفي لإعادة الوضع القانوني إلى ما كان عليه قبل إصدار القرار المحكوم بالإلغاء؛ بل يتعين على الإدارة في أغلب الأحيان أن تقوم بأعمال إيجابية، وتتمثل بإصدار قرارات إدارية لإعادة الوضع إلى ما كان عليه[2]، تتضمن هذه القرارات أثراً رجعياً وذلك للعودة بالحال إلى نقطة البداية[3].

وتُعد القرارات الصادرة من الإدارة التي تتضمن أثراً رجعياً استثناءاً عن قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية.

الفرع الأول: عدم رجعية القرارات الإدارية

من المعلوم أن العمل القانوني سواء كان قانوناً أم قراراً متى اكتمل وصدر من السلطة المختصة يدخل ضمن مرحلة جديدة، وهذه المرحلة هي مرحلة النفاذ، والتي يتحدد بموجبها المجال الذي سيتم تطبيق القانون أو القرار من حيث الزمان[4].

---

1) بروا فاروق سعيد، امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص40.

2) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص581.

3) إسراء محمد حسين البياتي، حجية حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص47.

4) د. ناصر عبدالحليم السلامات، نفاذ القرار الإداري في القانون الإداري الأردني، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين شمس، مصر، 2009، ص170.

فالعدالة تحتم على واضعي القواعد القانونية أن لا يتم المساس بالوقائع والتصرفات التي تمت قبل صدور قرار أو قانون، سواء كان هذا المساس بالتعديل، أو الإلغاء؛ لأنها تؤدي إلى اضطراب المعاملات، وعدم الاستقرار بالمجتمع والأصل استقرار الأوضاع القانونية[1].

وعلى ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية حينما قررت "ومن حيث أن الأصل على ما جرى عليه قضاء هذه المحكمة والقاعدة هي عدم رجعية القرارات الإدارية، حيث أن الأصل نفاذها يقترن بتاريخ صدورها بحيث تسري على المستقبل، ولا تسري بأثر رجعي على الوقائع السابقة على تاريخ صدورها، وذلك حفاظاً على الحقوق المكتسبة للأفراد والمراكز الذاتية لهم، واستقرار للمعاملات في المجتمع، وهذه القاعدة تصدق بالنسبة للقرارات الفردية واللائحية على حد سواء..."[2].

فعدم الرجعية يقصد به سريان القرار الإداري بأثر مباشر من تاريخ نفاذه، وعدم انسحابه على ما تم من مراكز قانونية قبل ذلك[3].

أما الفقه الأردني فقد عرف مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية بأنه: عدم جواز تطبيق القرار الإداري على الوقائع القانونية التي تمت قبل التاريخ المحدد للبدء بسريانه، وإنما ينحصر بسريان أثر القرار على ما يحدث من وقائع وأعمال بعد تاريخ السريان[4].

---

[1]) صلاح الدين عبد الوهاب، الأصول العامة للقانون، مكتبة عمان، الأردن، 1968، ص286.

[2]) المحكمة الإدارية العليا الطعن رقم (3256)، السنة 49ق تاريخ 2005/2/12، مشار إليه من قبل ناصر عبد الحليم السلامات في بحثه نفاذ القرار الإداري، مرجع سابق، ص170.

[3]) محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري (نفاذ وانقضاء القرار الإداري) دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، الطبعة الأولى، 2000، ص416.

[4]) د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2005، ص294.

كما وعرف مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية باعتباره من القواعد العامة التي لا يحق مخالفتها وأن جزاء الرجعية هو البطلان[1].

وقيل أن المقصود بالرجعية عدم جواز تطبيق القرارات على الأعمال والوقائع القانونية التي تمت قبل التاريخ، لبدء سريانها وإنما ينحصر سريانها وتطبق على ما يحدث من أعمال، ووقائع بعد تاريخ سريانها[2].

وكان لمحكمة العدل العليا الأردنية موقفاً من هذا المبدأ فقد سارت على نهج من سبقوه سواء الفرنسي أو المصري، حيث قررت محكمة العدل العليا: "استقر القضاء على أنه لا يجوز أن يكون للقرارات الإدارية أثر رجعي، وأن مفعولها يجب أن يسري من تاريخ صدورها"[3].

وقالت في حكمٍ آخر: "... إذا كان القرار المشكو منه قد صدر في 2002/1/30 وعلى أن يعمل به من 2002/1/1، أي بأثر رجعي، وعليه يكون القرار مخالفاً للقانون ويتوجب إلغاؤه بالنسبة للمستدعي..."[4].

وقد قضت أيضاً: "... استقر الاجتهاد على أنه لا يجوز أن تسري القرارات بأثر رجعي، وإنما يتوجب سريانها من تاريخ صدورها، إذ إن مبدأ رجعية القرارات الإدارية يقوم على أساس عدم المساس بالحقوق المكتسبة للأفراد في ظل أوضاع قانونية استقرت عند صدورها، وعليه فإن اعتبار القرار المطعون فيه والمتضمن إحالة المستدعي سارياً بأثر رجعي، وليس من تاريخ صدوره الواجب اعتباره تاريخاً لنفاذه بحق المستدعي يجعل القرار مستوجبا الإلغاء في هذا الجانب"[5].

---

[1]) أعاد حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، 1998، ص307.

[2]) د. اكرم مساعدة، القرار الإداري، دراسة مقارنة، بلاد دار النشر، عمان، الاردن، 1992، ص11.

[3]) عدل لعليا قرار رقم (71/58) تاريخ 1971/11/2، منشورات مركز عدالة.

[4]) عدل عليا قرار رقم (2002/114) تاريخ 2002/10/23، منشورات مركز عدالة.

[5]) عدل عليا قرار رقم (2002/472) تاريخ 2002/10/23، منشورات مركز عدالة.

وقد أكدت محكمة العدل العليا هذا المبدأ لأنه ينال من المراكز القانونية والحقوق المكتسبة للمخاطبين، حيث قضت: "أن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية يقوم على أساس عدم المساس بالحقوق المكتسبة للأفراد، إذا ما اكتسبوا حقوقاً في ظل نظام قانوني معين، فلا يصح المساس بهذه الحقوق بقرارات إدارية ذات أثر رجعي تهدد المراكز القانونية "الذاتية" التي تكون تحققت للموظف في ظل وضع قانوني معين كما أن عدم رجعية القرارات الإدارية تقوم على أساس حماية حقوق الأفراد من الاعتداء ومنع الاضطراب في أوضاع استقرت قبل صدور القرار"[1].

وعليه فقد احتج الفقه الأردني والمصري بثلاث اعتبارات رئيسة لتبرير مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية تتمثل في:

1- العدالة والمنطق: مبدأ عدم الرجعية من الأسس الأولية التي يقوم عليها القانون في كل بلد؛ لأن الأخذ به شرط لازم؛ لتحقيق العدالة واستقرار النظام، ففكرة عدم الرجعية تستند إلى العدالة وعدم الأخذ بهذا المبدأ يؤدي إلى مجانبة العدالة[2].

2- استقرار المراكز القانونية: فهذه ضمانة لا غنى عنها لاستقرار المراكز القانونية، فلن يكون أي استقرار إذا كان للإدارة الحق في إبطال المراكز القانونية التي نشأت، وتكونت في الماضي، أو استبدال هذه المراكز بغيرها عند إصدار قاعدة تنظيمية جديدة، ولذلك يجب ترك القديم على ما هو عليه وترك الآثار التي تمت في الماضي سليمة، وذلك لأن المساس بها يعني اضطراب أحوال الناس واستحالة استقرار أوضاعهم[3].

3- احترام الحقوق المكتسبة: وهذا يعني أن الأفراد متى ما اكتسبوا حقاً تحت ظل نظام قانوني معين، فلا يجوز أن قانون أو قرار إداري، فيقوم بتعديله أو إلغائه من تاريخ سابق لصدوره،

---

[1]) عدل عليا قرار رقم (97/327)، تاريخ 1997/12/15، منشورات مركز عدالة.

[2]) د. ناصر عبد الحليم السلامات، نفاذ القرار الإداري في القانون الأردني، مرجع سابق، ص200.

[3]) المرجع السابق، ص204.

ففي حالة اكتساب أحد الأفراد مركزاً قانونياً ذاتياً نتيجة قرار أو عقد إداري، فعندها لا يجوز المساس بهذه المراكز إلا بوسائل حددها القانون، وقد رأى الدكتور سليمان الطماوي أنه يمكن الاستعاضة عن هذا الاصطلاح الذي غدا محلاً لانتقاد الفقهاء باصطلاح المراكز القانونية الذاتية[1].

وبالرغم من هذا المبدأ، فقد وردت استثناءات عليه، تتمثل فيما يلي:

1- الرجعية بنص تشريعي: قد ينص المشرع على أن يسري القانون بأثر رجعي، كما أنه قد يمنح الإدارة ترخيصاً بإصدار القرارات الإدارية بأثر رجعي، وهذا يضفي صفة المشروعية على هذه القرارات، وبالرجوع إلى النصوص الدستورية والتشريعية، فإننا نجد أنه تم التأكيد على مبدأ عدم رجعية القوانين، ومع ذلك فقد أباحت الدساتير للمشرع إصدار القوانين ذات الأثر الرجعي، ويُعد ذلك من أقدم الاستثناءات على مبدأ الرجعية وأكثرها تطبيقاً، فقد نصت المادة (27) من الدستور المصري لعام (1923) على أنه: "لا تجري أحكام القوانين إلا ما يقع من تاريخ نفاذها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبله ما لم ينص على خلاف ذلك بنص خاص"[2].

وأورد القانون الأساسي لإمارة شرق الأردن وتعديلاته لسنة 1928 في مادته (38)، حيث نصت على: "لا يسري مفعول أي قانون ما لم يقبله الملك، ويقترن بتوقيعه دلاله على ذلك القبول، ويمر شهر واحد على نشره في الجريدة الرسمية إلا إذا نص في القانون على أن يسري مفعوله من أي تاريخ آخر.. وبقي هذا النص في دستور 1946 وفي المادة (50)[3]. وبذلك قضت محكمة العدل العليا: " أن الأثر الرجعي في القانون يعتبر حائزاً بمقتضى الفقرة الثانية من المادة (93) من

[1]) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ص541.

[2]) الدستور المصري، الصادر في 19 ابريل 1923.

[3]) د. ناصر عبد الحليم السلامات، نفاذ القرار الإداري في القانون الأردني، مرجع سابق، ص250.

الدستور... أن الأنظمة الصادرة بمقتضى المادة الرابعة من قانون الدفاع لها قوة القانون الذي يجيز النص على الأثر الرجعي للقرارات الإدارية الصادرة بمقتضاه..."[1].

2- الرجعية وفقاً لطبيعة القرار

إن طبيعة القرار في هذه الحالة تسمح بالأثر الرجعي، وقد لا يكون من الضروري أن يرخص المشرع للإدارة في هذه الحالة بإصدار القرار ذي الأثر الرجعي، وهذه القرارات لم تكن الغاية منها التجاوز على المراكز القانونية، أو بتغيرها، وبالرغم من ذلك فأساس الرجعية في هذه القرارات القضاء الإداري، فقد أسبغ صفة المشروعية على هذه القرارات كما هو الحال عليه في قرارات التصحيح والقرارات المفسرة[2].

3- الرجعية تنفيذاً لأحكام الإلغاء

وهذا النوع قد تكلمنا عنه في الدراسة الحالية، حيث أن القاعدة العامة تقضي بأن الأحكام التي تصدرها جهة القضاء الإداري تكون حجة على الكافة، فإذا قضت المحكمة بإلغاء قرار إداري بسبب تجاوز السلطة، فإن هذا الحكم يحتج به على الكافة، وليس فقط ضد من صدر تجاهه الحكم، والحكم بإلغاء القرار يؤدي إلى بطلانه، وإعدام وجوده القانوني، فتكون الإدارة غير قادرة على تنفيذه ،أو الاحتجاج به ضد أي فرد[3]، ويترتب على ذلك إلغاء القرار، واعتباره لم يكن، وبالتالي تلتزم الإدارة بإعادة تصحيح الوضع القانوني بأثر رجعي من خلال إصدار قرارات إدارية لهذه الخصيصة، والمتضمنة الخروج على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية[4].

---

[1]) عدل عليا قرار رقم 1984/63 منشورات مركز عداله.

[2]) د. ناصر عبد الحليم السلامات، نفاذ القرار الإداري في القانون الأردني، مرجع سابق. ص283.

[3]) د. مصطفى كامل، المبادئ العامة للقضاء الإداري، شرح قانون مجلس الدولة المصري، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، 1954، ص308.

[4]) د. عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء ، مرجع سابق، ص502.

وقد أكد على هذا المبدأ القضاء الإداري الفرنسي والمصري وقضاء محكمة العدل العليا الأردنية، وقضت فيما يتعلق بالأثر الرجعي في أحد قراراتها الذي جاء فيه: "إن مقتضيات حكم الإلغاء الصادر عن محكمة العدل العليا توجب على الإدارة إعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار الملغى كما لو لم يصدر إطلاقاً..."[1].

وجاء في حكم آخر"جرى القضاء الإداري على أن الحكم الصادر في دعوى الإلغاء يترتب عليه انعدام القرار الإداري من يوم صدوره واعتباره كأن لم يكن، وعلى الإدارة أن تعيد الحال إلى ما كان عليه كما لو لم يصدر هذا القرار إطلاقاً مهما كانت النتائج، وليس للإدارة أن تمتنع عن تنفيذ حكم الإلغاء..."[2].

الفرع الثاني: الرجعية البناءة لحكم الإلغاء

تناولنا في المطلب الأول الرجعية الهادمة لحكم الإلغاء، وتحدثنا في صدد الرجعية البنّاءة، وهي الشق الثاني للرجعية، ويقصد بها أن تتخذ الإدارة مسلكاً إيجابياً بإصدار القرارات اللازمة لإعادة الحال إلى ما كان عليه[3].

يتعين على الإدارة عند صدور حكم إلغاء أحد قراراتها إعادة الحال إلى ما كان عليه، والعمل على بناء المركز القانوني للطاعن قبل صدور القرار الملغي، ويظهر ذلك جلياً في طعون الموظفين.

فإزالة القرار الملغى قد لا يكون كافياً لإعادة الحال إلى ما كان عليه ،فالقرار الإداري الملغى غالبا ما يكون أدى إلى إحداث عدة آثار أثرت في المركز القانوني للطاعن، ومست مراكز قانونية أخرى خلال المدة الفاصلة بين صدور القرار، وحتى إلغائه؛ وهذا يؤدي إلى ترك بصمات

[1]) عدل عليا قرار رقم (1993/63)، تاريخ 1993/5/29، منشورات مركز عدالة.

[2]) عدل عليا قرار رقم (1985/86)، منشورات مركز عدالة.

[3]) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص271.

القرار الملغى على التنظيم القانوني الذي وجد به آثار القرار الملغى بذاته، فلا يكون للإدارة أن تقرر، أو تمنع حدوث هذه الآثار ما دامت قد أصدرت القرار الإداري الذي يؤدي تلقائياً إلى إنتاج مثل هذه الآثار القانونية المتولدة عن القرار الملغي، فهي نتائج حتمية وتلقائية[1].

وهذا ما أكده الفقه، فيرى الفقيه الفرنسي (دلوبادير) عندما يحكم مجلس الدولة بإلغاء قرار إداري فيجب اعتبار القرار الملغي معدوماً وكأنه لم يصدر أبداً، ويتوجب إزالة آثاره القانونية طبقا لذلك، وتلك هي الآثار المنطقية لحكم الإلغاء بمحو الآثار القانونية للقرار الملغي، وإعادة تنظيم الوضع القانوني طبقا لمقتضيات الحكم حتى لو لم ينص الحكم صراحةً على كيفية تنظيم المراكز القانونية لأصحاب الشأن الذين صدر القرار لصالحهم، أو من مسهم القرار الملغي وأثر في مراكزهم[2].

والمستقر عليه في قضاء مجلس الدولة الفرنسي أنه عند صدور حكم بإلغاء قرار فصل موظف يتوجب على الإدارة إعادة تنظيم حياته الوظيفية طبقا لحكم الإلغاء ورسم حياة ذلك الموظف، كما لو أن القرار الباطل لم يصدر أصلاً، ومراعاة كافة الحقوق الفردية، والامتيازات الأدبية والمادية التي كان سيحصل عليها لولا أن القرار الملغى فوت عليه فرصة الحصول على تلك الحقوق التي كان سيضمنها له المركز القانوني الذي حرمه إياها القرار الملغي[3].

---

[1]) د. ابراهيم فهمي شحاته، الأثار الإيجابية للأحكام الصادرة بالغاء قرارات الترقية، مرجع سابق، ص276.

[2]) د. سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص103.

[3]) د. حسن كامل المحامي، الغاء القرار الإداري بعزل موظف عام– أثاره بالنسبة للموظف نفسه وانعكاساته على الموظفين الأخرين، أشارت اليه اسراء محمد حسين البياتي، مرجع سابق، ص66.

وهذا هو الأثر البنّاء، والذي يتضمن تنظيم الوضع القانوني للموظف على ضوء ما جاء به حكم الإلغاء، حيث يجب أن يكون هذا التنفيذ مطلقاً، أي بكل ما تملكه الإدارة من وسائل، ولا يمكنها التهرب من هذا الواجب فهي ملزمة بإعادة الحال إلى ما كان عليه مهما كلفت النتائج[1].

وقد أكدت أحكام القضاء المصري على الأثر الهادم حيث قررت: "كذلك لا يقتصر أثر الحكم على هدم القرار المحكوم بإلغائه، بل يصحب ذلك كأثر حتمي للحكم بناء مركز المحكوم له، وكأن القرار المحكوم بإلغائه لم يصدر قط..."[2].

فلا يقتصر التزام الإدارة على إزالة الآثار التي خلقّها القرار، بل عليها إصدار قرارات تعيد الوضع في التنظيم القانوني بالشكل الذي كان سيكون لو لم يصدر القرار الملغى.

ولعل من أوضح الأمثلة على الرجعية البناءة، وخروج الإدارة عن قاعدة عدم الرجعية من خلال إصدار قرارات ذات أثر رجعي في مجال الوظيفة العامة نتعرض لها.

عند صدور حكم قضائي يقتضي بإلغاء قرار إداري كان متضمنا فصل موظف، فيجدر على الإدارة؛ لإحداث الأثر البنّاء للقرار الإداري ليس فقط إعادة الموظف المفصول إلى وظيفته، فهذا أمر محتم ولا مفر منه، ولكن ما يجب على الإدارة هو إعادة بناء مركز الموظف المفصول، فيتعين على الإدارة إعادة بناء المركز القانوني للموظف من جديد، وكأن قرار إنهاء الخدمة لم يصدر قط، وتقول في ذلك محكمة العدل العليا: "إن مجرد صدور الأمر من رئيس الوزراء بإعادة المستدعي إلى وظيفته تنفيذا لقرار محكمة العدل العليا لا يعتبر تنفيذاً للقرار بل يجب وضع القرار موضع التنفيذ الفعلي، وإعادة بناء مركز المحكوم له، وكأن القرار المحكوم بإلغائه لم يصدر قط، بحيث تتم إزالة القرار الملغى إزالة فعلية من وقت صدوره، وإلا اعتبر عدم القيام بذلك امتناعا عن

---

[1]) د. سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص1030.

[2]) حكم محكمة القضاء الإداري، القضية رقم 1655 جلسة 1968/6/30 السنة السابعة القضائية، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري السنوات 21-23.

تنفيذ قرار المحكمة"[1]. وبذلك تلتزم الإدارة بمقتضى حكم الإلغاء بإعادة بناء المركز القانوني للموظف وكأن قرار إنهاء الخدمة لم يصدر مطلقاً، وتخضع عملية إعادة بناء المركز القانوني للقواعد القانونية التي كانت قائمة في الوقت الذي كان يجب إن تتم فيه وليس وقت إجرائها[2].

وحيث أن الفقه والقضاء يستقران على ضرورة إعادة بناء مركز صاحب الشأن، واستكمال عملية البناء الواجبة على الإدارة، فإن ذلك يجب أن يتم وفقا للعناصر الآتية:

1- اعتبار مدة انقطاع الموظف خدمة فعلية

يقتضي إعمال الأثر الرجعي لحكم الإلغاء اعتبار الفترة الواقعة ما بين صدور قرار إنهاء الخدمة، وعودة الموظف إلى وظيفته خدمة متصلة؛ أي أنها لم تنقطع بفعل صدور قرار إنهاء الخدمة وإلغائه قضائياً[3].

وتُعد هذه الفترة خدمة فعلية ويترتب عليها استحقاق الزيادة السنوية، كما وتُعد خدمة مقبولة في حساب مدة التقاعد، ولإستحقاق جميع المزايا والحقوق الوظيفية الأخرى بغض النظر عن الطبيعة القانونية لتكييفها، ومهما كانت الآثار المالية المترتبة عليها، فالأثر الرجعي لحكم الإلغاء هو أساسها القانوني[4]، وهذا ما أكدت عليه محكمة العدل العليا حيث قررت: "... وبما أن الأثر المترتب على إلغاء قرارات الإحالة على التقاعد هو إعدام ذلك القرار، وإلغاء جميع النتائج المترتبة عليه، والعودة بالمستدعي إلى المركز القانوني الذي كان يشغله قبل إحالته على التقاعد شاملا حقه في تقاضي راتبه الأساسي عن الفترة التي بقي فيها لا يمارس عملاً بسبب الإحالة على التقاعد،

---

[1]) عدل عليا قرار رقم 1973/76، تاريخ 30\10\1973، منشورات مركز القسطاس.

[2]) عدل عليا قرار رقم 1973/76 تاريخ 30\10\1973 منشورات مركز عداله.

[3]) د. حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص275.

[4]) د. علي خطار شطناوي، آثار الغاء حكم قرارات إنهاء خدمات الموظفين، مرجع سابق، ص218.

بما في ذلك ملحقات الراتب، ومنها العلاوة موضوع الدعوى البالغة (30%) والتي يطلق عليها مجازا علاوة بدل عمل إضافي مع أنها جزء من الراتب الأساسي"[1].

ومن خلال القرار السابق والمتضمن أثر حكم الإلغاء بالنسبة للمحكوم له، فإننا نجد أن هذا الحكم أقر مضمونه صراحةً بإعادة المحكوم له إلى المركز القانوني الذي كان يشغله قبل إحالته على التقاعد، وقد أكدت المحكمة بهذا الحكم أن المحكوم له يستحق راتبه الأساسي خلال الفترة التي كان لا يمارس عمله، وبذلك تكون محكمة العدل العليا قد نهجت مسلكاً مختلفاً عن الذي استقر عليه القضاء الفرنسي والمصري في أثر حكم إلغاء القرار فيما يتعلق بإنهاء الخدمات، والإحالة على التقاعد، حيث استقر اجتهاد القضاء المصري والفرنسي على أن المحكوم له في مثل هذه الدعاوي إنما يستحق تعويضاً عن راتبه عن الفترة التي لم يكن يمارس فيها عملا فعليا حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بذلك، حيث جاء في أحد قراراتها ما يلي: "ومن حيث أن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أنه بإلغاء قرار الفصل تكون الرابطة الوظيفية، وكأنها لا زالت قائمة بين العامل والجهة التي يعمل بها بكافة آثارها، إلا أن ذلك ليس من شأنه أن يعيد للعامل حقه في الحصول على مرتبه طوال مدة فصله تلقائياً ذلك؛ لأن الأصل في المرتب أنه مقابل العمل، ولما كان قد حيل بين العامل، وبين أدائه في العمل المنوطة بفصله، وحرمت الجهة التي يعمل بها خدماته طوال مدة الفصل، فإن العامل ينشأ له مجرد حق في التعويض عن فصله إذا توافرت عناصره وأركانه"[2].

ويبدو للباحث أن محكمة العدل العليا قد أصابت في تقرير الراتب الأساسي للموظف كاملاً عن المدة التي قضاها بعد فصله نتيجة القرار الإداري الذي تم إلغاؤه، وحيث أن الموظف لم يترك

---

[1]) عدل عليا قرار رقم (2001/139)، تاريخ 2002/2/6، منشورات مركز عدالة.

[2]) د. حمدي ياسين عكاشة، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص345.

عملـه بمحـض إرادتـه، وتـم فـصله، أو إحالتـه إلـى التقاعـد دون الرجـوع لـه، فإنـه مـن العدالـة أن يتقاضـى جميـع مستحقاته الماليـة التي كـان يجب أن يتقاضـاها لـو كـان مـا زال فـي عملـه، وإن عدم ممارسته لعمله كان بسبب الإدارة فتكون الرابطة الوظيفية، وكأنها لا زالت قائمة بين العامل والجهة الإدارية، ويجب أن ترتب كافة آثارها بما فيها المالية فمن غير المنطقي إعادة الوضع إلى ما كان عليه وعدم إعطاء الموظف المفصول رواتبه كاملة والاكتفاء بالتعويض، بل أرى أنه يجب إعطاؤه مرتباته كاملة ومن ثم تعويضه عن الأثر النفسي والأدبي الذي قد تعرض له نتيجة قرار الإحالة.

2- حق الموظف في الترقية

يتمثل التزام الإدارة عند تنفيذ حكم الإلغاء بناء المركز القانوني للموظف الذي تم الحكم لصالحه بإعادته إلى وظيفته، وهذا يقتضي تقرير حقه في الترقيات التي كان من الممكن أن يحصل عليها لو لم يصدر قرار فصله المجانب للمشروعية، فيتعين على الإدارة بناء مركز الموظف ليصل إلى الوضع الذي كان سيؤول إليه لو لم يصدر القرار الملغي[1].

إن فكرة الرجعية البناءة تضفي مزيداً من الفاعلية على أحكام الإلغاء في شأن الموظفين العموميين، وتكفل حماية حقوقهم على أكمل وجه، كما أنها تستجيب لمقتضيات العدالة والمساواة، فليس من العدل أن يحرم الموظف الذي تعرض لقرار إداري غير مشروع أوقف سير حياته الوظيفية، وبذلك فوت عليه المزايا والحقوق التي كان لا بد أن يحصل عليها لولا صدور ذلك القرار، وأن يتم التأكد من وضعه الوظيفي بغير سند قانوني طوال الفترة من تاريخ صدور القرار حتى الحكم بإلغائه، وأن يقتصر حقه على مجرد العودة إلى وضعه السابق على صدور القرار؛

---

[1]) د. علي خطار شطناوي، آثار الغاء حكم قرارات انهاء خدمات الموظفين، مرجع سابق، ص220.

وهذا يترتب عليه في أغلب الأحيان تأخره، وعرقلة حياته الوظيفية دون وجه حق عن زملائه ممن هم أحدث منه خدمة، وأقل كفاءة، وحرمانه من حقوقه المشروعة التي قررها له القانون[1].

ولكن ثمة أنواع عدة من الترقية، فهل يستحقها كلها الموظف المعزول؟ ولمعرفة ذلك نتناولها بشكل موجز:

أولاً: الترقية بالأقدمية

إن حق المحكوم له بالترقية بالأقدمية مؤكد، ولم تختلف بشأنه أحكام القضاء، فقررت محكمة القضاء الإداري المصرية ذلك حين جاء فيه: "ومن حيث إن الحكومة لم تنكر حصول الترقية في المصلحة التي يتبعها المدعي بالأقدمية المطلقة، فما يطالب به المدعي من إرجاع تاريخ ترقيته بعد الحكم إلى التاريخ الذي رقي فيه زملاؤه هو نتيجة قانونية لحكم الإلغاء، واعتداداً بما تقوله الحكومة من أن ميعاد الترقية يحدد من تاريخ صدور القرار بها، إذ أن هذا هو الشأن في الأحوال العادية، أما عند الحكم بإلغاء قرار إداري وقع مخالفاً للقانون، فليس ما يمنع من إصدار قرار تنفيذا له ينعكس أثره على الماضي، بل إن ذلك هو الأثر اللازم للحكم والتسويات المترتبة عليه"[2].

إذا" فليس هناك صعوبة في تقرير أحقية من أُلغي قرار إنهاء خدمته التي تمت على أساس الأقدمية خلال فترة إبعاده فتمت هذه الترقية وفقاً لكشوف الأقدمية، فهي تعتمد على الدور، فمن كان صاحب الدور كانت الترقية من نصيبه ما لم يقم مانع يحول دون ترقيته، كحصوله على

---

[1]) د. عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص501.

[2]) محكمة القضاء الإداري، الحكم الصادر في الدعوى رقم 135 تاريخ 1951/7/21، أشار إليه عبد المنعم جيرة، مرجع سابق، ص503.

عقوبة إدارية مثلاً، وبعدم قيام المانع يتعين على الإدارة أن تمنحه هذه الترقية بذات الدور وبنفس التاريخ الذي كان يستحقها ووفقاً للقواعد التي أُجريت على أساسها[1].

ثانياً: الترقية بالاختيار

تُعد هذه القضية الأكثر دقة؛ لأن الأساس هو الاختيار؛ أي الكفاءة وحدها.

ومن المعلوم أن الاختيار يتم وفقاً لعناصر تخضع لتقدير الإدارة، والأمر الذي يزيد من الصعوبة بمكان أن المحكوم له لم يكن طوال الوقت في خدمة الإدارة حتى تحكم على كفاءته؛ لأنه كان مفصولاً من هذه الخدمة، وهذا يمنع من الحكم على كفاءته[2].

إن الحق في الاختيار ليس محل اتفاق أو إجماع، فالقضاء الأداري الفرنسي أخضع الترقيات بالاختيار التي تمت في فترة إبعاد الموظف لرقابته الصارمة بهدف عدم تجاوز حق الموظف المعزول في الحصول على ترقية بالاختيار لو بقي على رأس عمله، فأقر مجلس الدولة الفرنسي بحق الموظف المعاد للخدمة بعد إلغاء قرار عزله غير المشروع في الحصول على ترقية بالاختيار اعتماداً على عمومية الترقية بالاختيار التي تمت خلال فترة الإبعاد للموظف، إذ شملت الترقية ثلاثة عشر زميلاً للمستدعي، ولم تثبت الإدارة وجود ظروف خاصة به كان بإمكانها أن تحول دون شموله في الترقية لو كان موجوداً في الخدمة وقت إقرارها[3].

ويمكن القول أن المبدأ المقرر حاليا في قضاء مجلس الدولة الفرنسي هو أن تقرير الترقية بالاختيار أو عدم تقريرها لم يُعد مجرد رخصة في يد الإدارة تملك منحها، أو منعها دون رقابة على هذه السلطة، فحق المحكوم له في الترقية بالاختيار، وإن لم يتكامل بعد بصورة قاطعة وواضحة كما هو الشأن بالنسبة لحقه في الترقية بالأقدمية، إلا أنه أصبح خاضعاً في تقريره لرقابة دقيقة

[1]) د.عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص502.

[2]) د. حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الاحكام الإدارية، مرجع سابق، ص295.

[3]) د. علي خطار شطناوي، آثار الغاء حكم قرارات انهاء خدمات الموظفين، مرجع سابق، ص220.

يمارسها القضاء على ضوء كل الظروف المحيطة بالترقية، وهذا المسلك للقضاء الإداري الفرنسي الذي انتهجه في إحكامه هو الأكثر عدالة ومنطقية، فليس ما يبرر حرمان من أُلغي قرار إنهاء خدمته من الترقية بالاختيار أسوةً بزملائه طالما أمكن الوقوف على عناصر صلاحيته لهذه الترقية[1].

ثالثاً: الترقية بناءً على مسابقة

ربما تقوم الإدارة بعزل موظف بقرار غير مشروع؛ لحرمانه من التقدم لمسابقة تعقدها الإدارة ليشغل منصب من المناصب القيادية، وحيث أن الطعن بالقرار الإداري يتطلب إجراءات معينة، وتأخذ فترة من الزمن، وحتى لو تم الحكم بإعادته إلى وظيفته تكون الفرصة قد أفلتت منه، وفاته التقدم للمسابقة، فتكون الإدارة قد نجحت في تنحية هذا الموظف عن طريقها ليشغل غيره هذا المنصب.

وبالرغم أن هذا النوع نادر لكنه موجود، وقد يبدو من الصعب تقرير أحقية من ألغى قرار إنهاء خدمته في الترقية التي تمت بناءً على مسابقة لم يشترك فيها لعدم إمكانية تحديد موقفه لو اشترك فيه، وذلك ما كان يسير عليه فعلا قضاء مجلس الدولة الفرنسي، حيث لم يكن يقبل المطالبة بمثل هذه الترقيات، ولكن سرعان ما استشعر أن الإعادة للوظيفة يجب أن تكون كاملة، بحيث في حالة تعذر إخضاع المحكوم له إلى مسابقة فقد بدأ المجلس يضع في اعتباره، ويطلب من الإدارة أيضاً أن تقدر فرص النجاح التي كان سيحصل عليها المحكوم له إذا أتيح له دخول المسابقة لو لم يبعد عن الوظيفة[2]. ويقوم القاضي بمراقبة الملائمة في ذلك.

---

[1]) د. عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص504.

[2]) د. حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الاحكام الإدارية، مرجع سابق، ص299.

ولكن أرى لإنصاف هذا الموظف عدم تفويت هذه الفرصة عليه، بأن يتم إعادة هذه المسابقة ويكون جميع المتسابقين لديهم فرص متساوية فمن يملك القدرة والتميز سيفوز بهذه المسابقة، وأساس هذا الاقتراح يستند إلى أثر حكم الإلغاء، حيث أنه يعيد الحال إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار المعيب، وإلغاء المسابقة الأولى، وإعادتها ليشترك بها الموظف الذي تم إلغاء قرار إحالته، فإن كان هذا الموظف متميزا فاز بالمسابقة، وبخلاف ذلك أخذ صاحب الحق حقه.

إذا" على الإدارة العمل على بناء مركز صاحب الشأن، وإعطائه كامل حقه في الترقية، وإعادته إلى ما كان عليه.

وأخيراً، تبنت محكمة العدل العليا اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي، بحيث يقتصر التزام الإدارة بتنفيذ حكم إلغاء قرار إنهاء الخدمة على إعادة الموظف إلى وظيفة مماثلة، ومشابهة، وفي ذلك قضت: "تتمثل المصلحة التي يحققها حكم الإلغاء في عودته إلى وظيفته التي كان يشغلها من حيث الدرجة والرتبة والامتيازات والعلاوات".

وعليه فإذا تمت إعادة كل من المستدعين وزملائهم إلى وظيفة مساوية لوظيفته التي كان يشغلها قبل إحالته على التقاعد، فلا يوجد ما يعيب قرار الوزير بتنفيذ حكم الإلغاء؛ لأن سلطته في أي وقت إجراء التشكيلات التي بدأها ضرورية لوضع الموظف في المكان المناسب دون معقب عليه ما لم يكن متعسفاً، ولا يعني بأي حال من الأحوال أن يعود الموظف إلى المكتب الذي كان يجلس فيه قبل إحالته على التقاعد[1].

وبذلك فقد خالفت محكمة العدل العليا ما انتهجه مجلس الدولة المصري، والذي يقضي التزام الإدارة بإعادة الموظف الذي أُلغي قرار إبعاده إلى وظيفته الأولى بالذات احتراماً للأثر

[1]) عدل عليا قرار رقم 1993/303، تاريخ 31\1\1994، منشورات مركز القسطاس.

القانوني لحكم الإلغاء، وهو اعتبار القرار الملغي كأنه لم يصدر أصلاً فيعود للمدعي مركزه القانوني الأول فيرد إلى وظيفته الأولى كما كان.

ولكن عادت محكمة العدل العليا إلى ذات المسلك الذي سلكه القضاء المصري، حيث قررت المحكمة في أحد القضايا والتي تتلخص بما يلي: "... أن المستدعي يعمل طبيباً في وزارة الصحة منذ عام (1981)، وتدرج في وظيفته حتى حين... مدير لمستشفى الأمير حمزه... أصدر المستدعي ضده قراره المطعون فيه المتضمن إعفاءه من مهام مدير مستشفى الامير حمزه ليعمل طبيباً... في المستشفى... لم يرتضى المستدعي بهذا القرار وطعن أمام محكمة العدل العليا... أصدرت المحكمة قراراها المتضمن إلغاء القرار المطعون فيه بتاريخ 2008/1/24 وجه وكيل المستدعي كتاباً إلى وزير الصحة يطلب فيه إليه تنفيذ قرار محكمة العدل العليا... إلا أن وزير الصحة كان بتاريخ 2008/1/23... قد قرر نقل المستدعي ليعمل مديراً لمستشفى البشير... إن إمتناع الإدارة عن تنفيذ قرار محكمة العدل العليا يشكل قراراً إدارياً يقبل الطعن بالإلغاء... وفيما يتعلق بالقرار المطعون فيه الثاني وبما أنه قد صدر عن المستدعي ضده قبل أن ينفذ قرار محكمة العدل العليا... وفي ضوء ما توصلنا إليه في الأول فيكون صدر مخالفاً للقانون ويتعين إلغاءه... ولهذا وبناءً على ما تقدم نقرر إلغاء القرار المطعون فيه الثاني..."[1].

ويبدو أن مجلس الدولة المصري هو صاحب الاتجاه الأقرب إلى الصواب، حيث أن حكم الإلغاء يترتب عليه إعدام القرار الإداري، وإزالة جميع آثاره، وإعادة الحال إلى ما كان عليه، وكأن القرار لم يصدر أصلاً، وبذلك نتمنى على محكمة العدل العليا اللحاق بمجلس الدولة الفرنسي، واعتناق هذا الاتجاه، حيث أن الإدارة تكون غير راضية عن قرار المحكمة القاضي بإلغاء قرارها، وتحاول تهميش الموظف عند إعادته لوظيفته بنفس الدرجة، ولكن قد تكون بدون أية سلطة، أو

[1]) عدل عليا قرار رقم 2008/107، منشورات مركز عداله.

مهام مقارنة بالوظيفة السابقة[1]. ويبدو ان محكمة العدل العليا قد أخذت قراراتها الحديثة بهذا الإتجاه.

[1]) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية 5/1181 ق تاريخ 1952/6/19 السنة السادسة، قرار 548، ص1238، أشارت إليه ميسون جريس الأعرج، أثار حكم إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص167،

المبحث الثاني

آثار حجية حكم الإلغاء بالنسبة للغير

سبق القول أن إلغاء القرار الإداري لأحد عيوب المشروعية من قبل القضاء يؤدي إلى إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار، ومن الآثار التي تترتب على هذا القرار آثار بنّاءة تبني مركز الطاعن، والذي تأثر بالقرار المعيب وآثار هادمة، وهذه الآثار قد تُحدث أثراً في المراكز القانونية للغير الذين لم يكونوا طرفاً في الدعوى، وللتعرف على آثار هذه الحجية بالنسبة للغير، سنتناول هذا المبحث بمطلبين كما يلي:

المطلب الأول: ماهية الغير.

المطلب الثاني: امتداد حكم الإلغاء بالنسبة للغير.

المطلب الأول

ماهية الغير

من المعلوم أن حجية حكم الإلغاء هي حجية مطلقة؛ أي أنها تسري في مواجهة الكافة، سواء كانوا طرفاً في الدعوى أم لا، فمن حق المستدعي والمحكوم لصالحه التمسك بحكم الإلغاء بمواجهة الكافة، وبالمقابل يحق لكل صاحب مصلحة من الكافة أن يتمسك بالحكم أيضاً.

فالكافة والغير مصطلحان مترادفان، وتعني كل من لم يكن طرفا في الدعوى وكان لهم مصلحة في الحكم.

فاصطلاح الكافة لا يعني الناس جميعاً؛ بل يقتصر إلى من يتعدى إليه الحكم (يؤثر في مركزه القانوني)، فالكافة هم طائفة من الناس محددة بصفاتهم، لا بأشخاصهم وذواتهم، وقد يتضاءل هذا العدد حتى يتم حصره في مجموعة من الأشخاص تتحقق فيهم صفات تؤدي إلى تأثر مراكزهم القانونية من الحكم الصادر بالإلغاء، فمعنى الكافة ربما ينحسر حتى لا نجد من يفيد من الحكم ويضار منه سوى الطاعن، ولذلك، ووفقاً لهذا الاتجاه الأصوب، فالقول إن الحكم الصادر بالإلغاء قابل، لأن يتعدى إلى الغير، وقد يختلف هذا التعدي من حالة لأخرى في نطاقه وكيفيته[1].

وحاول جانب من الفقه الفرنسي كالأستاذ (Weil) تصنيف الغير حسب مدى اقترابه من المستدعي إلى فئات ثلاث، أولها: الغير الذي ينطبق عليه القرار الملغى، ويطعن به بالإلغاء، كمن تنطبق عليه أحكام لائحة معينة قضي بإلغائها بناءً على طعن مقدم من شخص آخر.

ثانيها: الغير من صدر بشأنه قرار مماثل للقرار الملغى، كمن صدر لصالحه ترخيص الطريق العام في ذات الظروف، وبالشروط التي صدر بناء عليها ترخيص آخر قُضي بإلغائه.

---

[1]) د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري طبقاً للقانون (47) السنة 1972، مطبعة الأمانة، مصر، ص548.

ثالثها: الغير المطلق، وهو كل من كان أجنبياً بصورة مطلقة بالنسبة للقرار الملغي، ومع ذلك يمسه تنفيذ حكم الإلغاء بطريقة غير مباشرة؛ كالموظف الذي يعين في الوظيفة التي تخلو نتيجة فصل موظف آخر يترتب على إلغاء قرار الفصل في كثير من الأحيان ضرورة ترك هذا الموظف لوظيفته؛ ليتسنى إعادة الموظف المفصول إليها[1].

وينتقد البعض هذا التصنيف، ويصفه بغير المنطقي، إذ أنه يضع المستفيدين من القرار الملغي في طائفة الغير المطلق، ويعتبرهم أجانب بصورة كلية عن حكم الإلغاء، بالرغم أنه لولا هذا الحكم لاستمر وضعهم المترتب على القرار قائماً، فحكم الإلغاء يزعزع مراكزهم القانونية، ويعرضها للزوال، فكيف يتسنى مع ذلك وصفهم بالغير المطلق؟ وفي الوقت ذاته يضع من صدر لصالحه قرار مماثل للقرار الملغي في وضع أقرب إلى المدعي، بالرغم من أنه من المنطق اعتباره أجنبياً بصورة مطلقة، إذ لا شأن له بالقرار ولا بالحكم الصادر بالإلغاء[2].

تظهر التفرقة بين حجية حكم الإلغاء في مواجهة الغير، وانعكاس تنفيذ حكم الإلغاء على مراكز (الغير) القانونية وأوضاعهم الفعلية، فحجية حكم الإلغاء في مواجهة الغير تعني إمكان تمسك الغير أمام جهات القضاء بالحكم الصادر بالإلغاء، وجواز الاحتجاج في مواجهة الغير أمام جهات القضاء بذلك الحكم، ونتيجة لتنفيذ حكم الإلغاء فقد تتأثر المراكز القانونية، والأوضاع الفعلية للغير وهذا الأثر على الغير تفرضه مقتضيات تنفيذ حكم الإلغاء، فمن المحال أن يتم التنفيذ على الوجه السليم دون المساس بمراكز قانونية أخرى[3].

---

[1]) د. عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص127.

[2]) د. ميسون جريس الأعرج، آثار حكم إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص130.

[3]) د. علي خطار شطناوي، امتداد أثر حكم الإلغاء الى الغير، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 28، العدد 2، 2001، ص309.

ويرى جانب من الفقه أن هناك ثلاث طوائف من الغير بالنسبة لتنفيذ حكم الإلغاء:[1].

الأولى: طائفة الأشخاص الذين تناولهم القرار الملغي، وورد ذكرهم فيه.

والثانية: طائفة الأشخاص الذين لم يرد ذكرهم في القرار الملغي، لكن مراكزهم القانونية سوف تتأثر نتيجة تنفيذ حكم الإلغاء.

الثالثة: طائفة الأشخاص الذين صدرت بالنسبة لهم قرارات مشابهة للقرار الملغي في الظروف القانونية.

ويتفق الباحث أن المقصود باصطلاح الكافة والغير أنه كل من لم يكن خصماً في دعوى الإلغاء، أو ممثلاً فيها، ويمكن الاحتجاج بمواجهته بحكم الإلغاء الصادر، أو يتأثر بتنفيذه بصورة مباشرة أو غير مباشرة، سواء كان الغير شخصاً طبيعياً أو معنوياً، كما لا يهم أن يحتج بمواجهته بحكم الإلغاء الصادر أو يتأثر بتنفيذه[2].

[1]) د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص.773

[2]) د. علي خطار شطناوي، امتداد أثر حكم الإلغاء إلى الغير، مرجع سابق، ص309.

المطلب الثاني

امتداد حكم الإلغاء بالنسبة للغير

إن ما يميز حكم الإلغاء عن غيره من الأحكام القضائية هو حجيته المطلقة، والتي لا تقتصر على أطراف الدعوى، ولا تتطلب لقيامها شروط معينة كشروط الحجية النسبية، والتي تتضمن وحدة الخصوم والسبب والموضوع (المحل)، وعدم اقتصار حكم الإلغاء على أطراف الدعوى يؤدي إلى امتداد هذا الحكم إلى آخرين وهؤلاء الآخرون قد سماهم جانب من الفقه الكافة، وقد سماهم جانب آخر من الفقه بالغير؛ وقد عرفهم بأنهم كل من لم يكن خصماً في دعوى الإلغاء، أو ممثلاً فيها، ويمكن الاحتجاج بمواجهته بحكم الإلغاء الصادر أو يتأثر بتنفيذه بصورة مباشرة، أو غير مباشرة سواء كان الغير شخصاً طبيعياً أو معنوياً[1].

ولكن تجدر الإشارة إلى أنه ليس كل شخص هو من الغير، ويمكن له الاحتجاج بالحكم، وعليه سنقوم بدراسة أثر حكم الإلغاء على الغير من خلال فرعين، نتناول فيها حالات امتداد حكم الإلغاء.

الفرع الأول: امتداد أثر القرار الفردي إلى الغير

يستوي القرار الجماعي بالفردي، فالقرار الفردي هو ذلك القرار الذي يوجه باسم الشخص بصفته وذاته، كما أن القرار الجماعي هو مجموعة من القرارات الفردية صدرت ليتم توجيهها لأصحاب الشأن بأسمائهم وذواتهم، ومن أمثلة القرارات الفردية قرارات إنهاء خدمة أحد الموظفين، أو إحالتهم إلى الاستيداع أو التقاعد، أو منحهم ترخيصاً، ويؤدي إلغاء القرار الفردي إلى إعدامه

[1]) د. محمد وليد العبادي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص773.

وزواله واعتباره كأن لم يكن؛ وعليه يرتب حكم الإلغاء حجيته على الكافة، ويكون القرار غير موجود بالنسبة للجميع؛ أي أنه غير موجود بالنسبة للمستدعي والغير معًا[1].

إذا" تعني القرارات الفردية (الجماعية) تلك التي تصدر بصدد فرد معين، أو أفراد معينين بذواتهم وتستنفذ موضوعها أو مضمونها بمجرد تطبيقها على الحالة أو الحالات المذكورة، أو على الفرد أو الأفراد المذكورين، ولا يغير من صفه القرار الفردي تعلقه بعدد كبير من الأفراد، كما لو صدر في وقت واحد قرارٌ يخاطب أكثر من فرد، أو عدداً كبيراً من الأفراد طالما خاطبهم بذواتهم لا بأوصافهم، فالعبرة بتمييز القرار الفردي ليس في قلة أو كثرة عدد الأفراد الذي ينطبق عليهم القرار، وإنما في تحديد هؤلاء الأفراد بذواتهم، كقرار إغلاق المحلات المرخصة، وقرار ترقية عدد من الموظفين[2].

ليس للمحكمة إعادة النظر في دعوى موضوعها قرار فردي تم إلغاؤه سواء قدمت هذه الدعوى من المستدعي الأول أو من غيره، فيكون على المحكمة رد الدعوة شكلاً، وقد استقر الفقه والقضاء على أن الدعوى التي تم فيها التقدم بطلب إلغاء قرار سبق الحكم بإلغائه منتهية وغير ذات موضوع، وقد أشار بذلك الدكتور محمود حافظ فقال: " والحكم بالإلغاء يكون حجة على الكافة سواء تعلق الأمر بقرارات إدارية تنظيمية أو فردية، ويترتب على ذلك أنه إذا رفعت دعوى أخرى من شخص أو أشخاص آخرين تطلب إلغاء نفس القرار الذي حكم بإلغائه من قبل، فإن القاضي يحكم برفضها لانعدام موضوعها"[3].

---

[1]) د. علي خطار شطناوي، امتداد أثر حكم الإلغاء إلى الغير، مرجع سابق، ص 310.

[2]) د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2004، ص285.

[3]) د. محمود حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، الطبعة السابعة، القاهرة، مصر، ص682.

وكل هذا الكلام يشير إلى أن حكم إلغاء القرار الفردي يقتصر أثره على المستدعي، ولا يمتد أثره إلى الغير إلا إذا كانوا مستفيدين من الإجراءات التبعية/ وهذا ما سنناقشه لاحقاً.

وتثور عدة تساؤلات في هذا الصدد، أولها حول امتداد أثر حكم إلغاء القرار الفردي على القرارات المتماثلة، أو المتشابهة، فإذا صدرت قرارات مماثلة لقرارات تم إلغاؤها قضائيا" فهل يجوز التمسك بهذه الأحكام السابق الفصل فيها، أو الاحتجاج بها عند الدفع بالإلغاء؟

من المسلم به أن حجية حكم الإلغاء تتقيد بما تم الفصل فيه فعلياً من القرارات؛ وهذا يعني أن إلغاء القرار الفردي لا يؤثر على بقية القرارات المماثلة، سواء من حيث إمكانية الطعن بدعوى الإلغاء، أو من حيث استمرارية نظر الطعون التي تقدم بها أصحاب الشأن لمخاصمتها[1].

اختلف موقف الفقه حول صدور حكم بإلغاء قرار إداري، فمن المعلوم أن الطاعن سيستفيد من هذا الحكم، ولكن هل يستفيد من هذا الحكم شخص آخر لم يطعن في القرار، وتماثلت حالته مع الطاعن، أم أنه يتوجب عليه اللجوء إلى الطعن بالقرار بشكل مستقل؟

الاتجاه الأول: يرى أصحاب هذا الاتجاه بأنه يتعين على الإدارة أن تنظر إلى حكم الإلغاء الذي يقرر قاعدة قانونية أن تسري على الحالات المتماثلة، وهذه نظرة تتفق وتتوافق مع سيادة القانون وإعلاء مبدأ المشروعية بأن تسري آثار حكم الإلغاء، وما اقتضاه على كافة الحالات المماثلة[2].

وقد حتم أصحاب هذا الاتجاه أنه على الإدارة، ومن تلقاء نفسها بأن تقوم بإلغاء القرارات الإدارية المتماثلة والصادرة في شأن نظراء المحكوم لصالحه دون حاجة إلى انتظار حكم قضائي بشأن تلك القرارات؛ وحجة أصحاب هذا الاتجاه إلى أن تراخي الإدارة في ذلك بحجة حصول

---

[1]) د. أحمد عودة الغويري، قضاء الإلغاء في الأردن، مطابع الدستور، الأردن، عمان، 1989، ص457.

[2]) د. ناصر عبد الحليم سلامات، نفاذ القرار الإداري في القانون الأردني، مرجع سابق، ص281.

أصحاب الشأن على أحكام قضائية سبب في ضياع وقت القضاء، وأن ذلك قد يؤدي إلى ضرر بمن لم يطعن في القرار من ناحية معاناته من سوء تطبيق القانون[1].

الاتجاه الثاني: يرى أنصار هذه الاتجاه أن الأحكام القضائية حين تفصل في المنازعات فإنها لا تشمل غيرها، حتى وإذا أقرت مبادئ قانونية عامة، وقد يوصلنا ذلك أن حكم الإلغاء لا يمتد أثره إلى القرارات المتماثلة؛ واحتج أصحاب هذا الاتجاه بأن التوسع في آثار حكم الإلغاء لتشمل الحالات المتشابهة سيؤدي إلى زعزعة الأوضاع القانونية بالنسبة للمراكز القانونية المرتبطة ببعضها البعض، وكذلك المراكز المتشابهة[2].

وبالنظر إلى أحكام محكمة القضاء المصري، فإننا نجد أنها أخذت بالاتجاه الاول، حيث جاء في حكم لها: "إن الحكم وإن كان الأصل فيه ألا يفيد منه سوى رافع الدعوى إلا أنه قام على بطلان قاعدة قانونية التزمتها الإدارة في ترتيب الأقدميات، تعين أن تجري القاعدة على الوجه الذي أشار به الحكم. ولو أفاد من ذلك غير من صدر لصالحه؛ لأن العيب الذي اشتمل عليه ترتيب الأقدميه غير متعلق بشخص رافع الدعوى، وإنما متعلق ببطلان القاعدة ذاتها"[3].

ونستنتج من هذا الحكم أنه اعتبر أن الأصل هو عدم امتداد آثار حكم الإلغاء إلى القرارات المماثلة وهذا يستفاد من مطلع القرار الذي جاء فيه، وإن كان الأصل ألا يفيد منه سوى رافع الدعوى"، واعتبر استثناء في حالة تعلق بطلان القرار بقاعدة قانونية بأن آثار حكم الإلغاء تمتد لتشمل القرارات المتشابهة.

---

[1]) د. إبراهيم فهمي شحاتة، الآثار الإيجابية للأحكام الصادرة بالغاء قرارات الترقية ودور الإدارة في تحقيقها، مجلة مجلس الدولة السنوات الثامنة والتاسعة والعاشرة، 1960.،ص122

[2]) د. عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص187.

[3]) محكمة القضاء الإداري المصرية، الطعن رقم (1151) السنة 6ق جلسة 1955/1/2 السنة التاسعة مجموعة الأحكام التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر عاماً (1946-1961) ج 1 1964، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة.

ويرى الباحث أن محكمة العدل العليا قد سارت على نفس النهج في أحد قراراتها حيث قررت:"...أن تأسيس دعوى المستدعين للطعن بقرار مجلس الوزراء بالامتناع عن سحب قرار إحالتهم على التقاعد على صدور حكم بإلغاء قرار إحالة مجموعة من موظفي وزارة التربية؛ لأنه كان الأصل ألا يفيد من حكم الإلغاء سوى رافع الدعوى إلا إذا قام الإلغاء على بطلان القاعدة القانونية التي بُني عليها القرار الإداري الملغى، فلا يستفيد من الإلغاء غير من صدر الحكم بناءً على طلبه"[1].

وقد سارت محكمة العدل العليا في هذا الحكم على نهج محكمة القضاء الإداري المصرية، لكنها جعلت امتداد آثار حكم الإلغاء على القرارات المتشابهة لا يكون إلا إذا تعلق بقاعدة قانونية، ولكن نرى أنها لم تلتزم بهذا النهج، حيث قضت بحكم مغاير: "إذا صدر قرار مجلس الوزراء بإحالة عدد من موظفي وزارة الثقافة من بينهم المستدعي على التقاعد بناءً على تنسيب الوزير، وطعن أحد هؤلاء الموظفين بقرار مجلس الوزراء ... وقررت محكمة العدل العليا في تلك القضية إلغاء قرار مجلس الوزراء بعد أن توصلت إلى بطلان التنسيب برمته، وبالتالي فساد الأسباب التي قام عليها القرار المطعون فيه الأمر الذي أدى إلى إلغائه، فإن الحكم الصادر في تلك القضية حجة فيما قضى من بطلان التنسيب، وقرار مجلس الوزراء الصادر بالاستناد إليه في الدعوى الحالية ما دام القرار السابق قد صدر بصيغة لا يمكن الفصل بين منطوقه، والأسباب التي قام عليها، وبالتالي فإن حكم الإلغاء يُعد شاملاً للمستدعي في الدعوى الحالية"[2].

---

[1]) عدل عليا قرار رقم (1993/308)، تاريخ 1994/1/31، منشورات مركز عدالة.

[2]) عدل عليا قرار رقم (1999/361)، تاريخ 2000/2/10، منشورات مركز عدالة.

وباستقراء أحكام محكمة العدل العليا فمن الواضح أنها لم تتبنى أي من الاتجاهين في أحكامها، والملاحظ أن تلك الأحكام جاءت بحسب طبيعة الأسباب التي تبنى عليها الدعوى، وما رافقها من ملابسات وظروف.

فإذا كان القول القاضي بأن القضاء الإداري غير ملزم من الناحية القانونية بما أنتهى إليه حكم الإلغاء الأول، حيث نظره في طعون الإلغاء بالقرارات المتماثلة، أو المتشابهة، فإن هذا القول ينطوي على تعميم غير دقيق، ولا يمكن قبول هذا القول على إطلاقه؛ وعلة ذلك كما يرى البعض أن قواعد القانون الإداري غير مقننة كليتا" فيكون للقاضي دور إنشائي في ترسيخ هذه القواعد بعد إيجادها، ويتولى تطبيقها على المنازعات الإدارية التي تعرض عليه[1].

فإذا قررت إحدى الهيئات الفرعية لدى محكمة العدل العليا إلغاء قرار إداري معين، فيتعين عليها مراعاة ذلك في المنازعات المتماثلة أو المتشابهة؛ ومع ذلك فمن الصعب على الهيئة الفرعية المصدرة لحكم الإلغاء والمتضمن قراراً فردياً والهيئات الأخرى تجاوز حكم الإلغاء الأول، أو حتى أن تناقض ما قضى به سابقاً، فتعمل الهيئات على تحاشي مناقضة حكم الإلغاء الأول حين نظرها القضايا المتماثلة، أو المتشابهة، وعليه تصبح الهيئات الفرعية في بداية الأمر ملزمة من الناحية الواقعية بمراعاة حكم الإلغاء الأول، ويؤدي تواتر أحكامها على النهج نفسه إلى خلق اجتهاد قضائي إزاء مسألة من المسائل[2].

ومع عدم تقنين القانون الإداري، وباعتماده على أحكام القضاء فإن استقرار القضاء على اجتهاد قضائي معين فترة معينة من الزمن يرسخ قاعدة اجتهادية تصبح ضمن قواعد المشروعية، فتلتزم الهيئات الفرعية والإدارة على حد سواء لاحترامها في القضايا المتماثلة والمتشابهة[3].

---

[1]) د. محمد وليد العبادي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص761.

[2]) د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص976.

[3]) د. محمد وليد العبادي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص762.

ونصت المادة (18ج) من قانون محكمة العدل العليا على ذلك: "إذا رأت إحدى هيئات المحكمة الرجوع عن مبدأ قانوني كانت قررته هي أو هيئة أخرى، وتبين لها أن في الدعوى المعروضة عليها مبدأ قانونياً مستحدثاً، أو هاماً فتنعقد المحكمة بكامل أعضائها باستثناء الغائب منهم لأي سبب من الأسباب، وذلك للنظر في الدعوى وإصدار الحكم فيها بما تراه موافقا بشأن ذلك المبدأ".

إذا" الواضح من كل ما سبق أنه لا يكون حكم الإلغاء حجة على القرارات المتماثلة، إلا إذا كان الحكم مستقر عليه في محكمة العدل العليا، وقد أصبح ضمن قواعد المشروعية الإدارية، وليس للهيئات الفرعية لدى محكمة العدل العليا العدول عن اجتهاد قضائي مستقر، إلا وفق القواعد التي نص عليها قانون المحكمة.

ولكن من المجحف أن تختلف قرارات محكمة العدل العليا، فتحكم تارة بالإلغاء لبعض القرارات، وترد أخرى بالرفض، وبالنظر إلى محكمة العدل العليا أنها أول وآخر درجة فقد يتم انتهاك حق الأفراد، فيجب على المحكمة أن يكون لها نفس الحكم، أو يتم السماح بالاحتجاج بالحكم في القرارات المتماثلة، إذا تمت ضمن فترة زمنية معينة تكون قصيرة، وهنا لا يتصور أن يطرأ ما يغير الظروف المحيطة بالقرار لاتخاذ أحكام مغايرة قررتها محكمة العدل العليا في وقت سابق.

أما فيما يخص القرارات الجماعية:

فقد قال بعض الشراح: "ولما كانت طعون الإلغاء هي التطبيق الأصيل للقضاء الموضوعي في مجال القانون العام، فإن مؤدى ذلك أن تتمتع الأحكام الصادرة بالحجية المطلقة والعامة فيها، بحيث تسري على الكافة من طعن ومن لم يطعن، بل وفي مواجهة جميع جهات

الإدارة مثلت في الدعوى أو لم تمثل[1]"، وإن "إبطال القرار الفردي يستفيد منه من كانوا في وضع المدعي، ولو لم يكونوا أطرافاً في الدعوى"[2].

ولكن ذهب البعض الآخر إلى القول بأنه: "لو صدر قرار واحد بتسريح عدد من الموظفين، فأقام واحد منهم دون الآخرين دعوى الإبطال في ميعادها القانوني، وربح الدعوى فألغى قرار التسريح، فلا يستفيد من الإلغاء جميع من سرحوا بالقرار المذكور؛ لأنهم ليسوا في وضع المدعي، فالمدعي أقام الدعوى في ميعادها القانوني، أمام هم فقد تركوا المدة تنقضي دون إقامة الدعوى فسقط حقهم والساقط لا يعود، فشمول قرار الإلغاء للآخرين يتعارض إذا" مع صفة المدة القانونية التي هي مدة إسقاط، كما ويضيف أن القرار الفردي الذي يتضمن عدة أسماء هو في الحقيقة مجموعه من القرارات؛ ولأن الأصل أن يصدر باسم كل واحد من المسرحين قرار على حدى، فحينما يلغي قرار التسريح بالنسبة للمدعي فقط، فكأنما يصدر حكم الإلغاء بالنسبة لقرار واحد من مجموعه هذه القرارات، ولئن قيل أين إذا" مفهوم الإلغاء تجاه الجميع؛ نقول إنما يعني إلغاء تسريح المدعي هو حجة على الكافة ولا يعني أنه يشمل الجميع"[3].

وللأسف فقد قالت المحكمة الإدارية المصرية نحو ذلك: "... إذ تقتصر الاستفادة من نتائج الإلغاء المباشر على من أقام دعوى الإلغاء في الميعاد دون من تقاعس عن إقامتها تهادناً أو تهيباً، ذلك أن تفويت ميعاد الطعن بالإلغاء وثيق الصلة بمبدأ استقرار المراكز الإدارية، ومع ذلك

---

[1]) د. طعيمة الجرف، قضاء الالغاء، مرجع سابق، ص330.

[2]) عدنان العجلوني، القضاء الإداري، الطبعة الثانية، ص318، أشار إليه فهد أبو العثم، القضاء الإداري، ص420.

[3]) المرجع سابق، ص318.

فقد حاول القضاء الإداري جاهداً التوفيق والملائمة بين التزام النسبية بقصر آثار الحكم على طرفي الخصومة، وبين الحرص على احترام تلك الحجية المطلقة..."[1].

إن أخذنا بهذا القول فما معنى الحجية المطلقة لحكم الإلغاء، وكيف تسري على الكافة؟ فأنا لا أرى أي فارق بينها وبين الحجية النسبية، فإن انحسار أثر قرار الإلغاء بحق من أقام الدعوى، وبحيث لا يتعدى إلى من لم يكن طرفاً في الدعوى أو أقامها، وفاتت عليه مدة الطعن لأسباب كثيرة قد يكون أهمها أن قرار التسريح المطعون فيه قد تم إلغاؤه بقرار قضائي.

ومن البديهي أن هذا الإلغاء يضفي عدم المشروعية على القرار، وبالتالي يجب إعدامه بأثر رجعي، وهدم أي أثر لهذا القرار، وإعادة بناء مراكز من تعلق القرار بهم، وهذا هو التطبيق الأصيل لمفهوم الحجية المطلقة.

فليس من العدل إعدام القرار بحق من أقام الدعوى، وإبقاءه بحق الغير، وليس من مقتضيات العدالة أن يرتب قرار معيب آثاره كما لو كان صحيحا، فالمفهوم القانوني لحجية الأمر المقضي به يحتم أن تكون حجية الإلغاء تسري على الكافة دون أن يؤثر في ذلك إقامة الدعوى، أو عدمها، والحقيقة أن هذا ما قد أوردته محكمة العدل العليا حينما كانت تتحدث عن الحجية، حيث نصت في أحد قراراتها: "إن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة، وحجيتها تعتبر من النظام العام، وإذا ما حكم بإلغاء قرار فإن الإدارة تلتزم بأن تعيد الحال إلى ما كان عليه لو لم يصدر هذا القرار إطلاقاً مهما كانت النتائج؛ ذلك لأن ولاية الإلغاء تنطوي على إنهاء الوجود القانوني للأمر المشكو منه، بحيث يترتب على الإدارة التزامين أساسيين، أولهما: التزام إيجابي يقتضي من الإدارة أن تتخذ جميع الإجراءات التي من شأنها أن تعيد الحالة إلى ما كانت عليه قبل

[1]) أورده محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة وأشار اليه فهد ابو الغنم، القضاء الإداري، ص421.

صدور القرار الإداري الملغى، وثانيهما: التزام سلبي يستلزم ضرورة امتناع الإدارة أن تتخذ أي إجراء يعتبر تنفيذاً للقرار الإداري الملغى"[1].

لكن محكمة العدل العليا لم تأخذ بالاتجاه الذي يقضي بالاحتجاج بحجية الحكم الصادر في القرار الجماعي لشخص لم يكن طرفاً في الدعوى، فقد قررت أن هؤلاء لا يستفيدون من حكم الإلغاء، إلا إذا بُني الإلغاء على بطلان القاعدة القانونية التي صدر القرار الملغي استناداً إليها، فقد قضت: "نجد أن المستدعين كانوا موظفي وزارة التربية والتعليم، وقد أحيلوا على التقاعد مع آخرين بقرار مجلس الوزراء رقم 2333 تاريخ 12\9\1992، بناءً على تنسيب نائب رئيس الوزراء. وزير التربية والتعليم آنذاك. وقد طعن بعض المحالين على التقاعد بذلك القرار لدى هذه المحكمة، حيث قررت محكمتنا بتاريخ 14\7\1993 إلغاء قرار مجلس الوزراء بإحالة المذكورين الطاعنين على التقاعد، ولا يرد ما أسس المستدعين دعواهم، وهو صدور حكم بإلغاء قرار إحالته مجموعة من موظفي وزارة التربية، وإن هذا الحكم يسري عليهم لأن الأصل أن لا يفيد حكم الإلغاء سوى رافع الدعوى، إلا أنه إذا قام الإلغاء على بطلان القاعدة القانونية التي بني عليها القرار الإداري الملغى، ففي هذه الحالة يمكن أن يستفيد من إلغاء القرار الإداري ... من صدر حكم الإلغاء بناءً على طلبه؛ لأن العيب الذي أُلغي القرار بسببه في هذه الحالة لا يكون متعلقاً بشخص طالب الإلغاء الذي صدر الحكم بناءً على طعنه فقط؛ وإنما يكون العيب متعلقاً ببطلان القاعدة القانونية التي بُني عليها القرار الملغى، في حين نجد أنه لم يصدر حكم الإلغاء الذي يطلب المستدعون الإفادة منه؛ لأن القرار الملغى بني على قاعدة قانونية باطلة، وإنما صدر حكم الإلغاء؛ لأن محكمتنا وجدت أن

---

[1]) عدل عليا قرار رقم 88/233 تاريخ 1989، منشورات عدالة.

قرار إحالة رافعي الدعوى كان مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة بالنسبة للطاعنين، فألغت القرار بالنسبة لهم فقط"[1].

إذا" فالقاعدة التي تعتمد عليها محكمة العدل العليا هي أن أحكام الإلغاء لا يستفيد منها الأشخاص الذين لم يطعنوا بالقرار/ إلا إذا بُني حكم الإلغاء على بطلان القاعدة القانونية.

وهذا الاجتهاد لمحكمة العدل العليا مخالف للحجية المطلقة لحكم الإلغاء لعدة أسباب، وهي:

1- إن حكم الإلغاء الصادر يؤدي إلى إعدام القرار، واعتباره كأن لم يكن، فليس من الفهم السليم اعتبار القرار منعدماً للمستدعين، وقائما للآخرين؛ فالحجية لا تلحق إلا الحكم بالإلغاء والسبب في ذلك أن الإلغاء يترتب عليه زوال القرار الإداري من الوجود، فلا يتصور أن يتجزأ هذا الزوال، يُعد هذا القرار موجودا بالنسبة للبعض ومنعدما للبعض الآخر، بل الطبيعي والمنطقي أن يعتبر منعدما للكافة[2].

فإذا انعدم القرار فلا يمكن أن يكون القرار معدوما بالنسبة لبعض الأفراد، وصحيحاً وموجوداً وسارياً للبعض الآخر[3]. فإلغاء القرار يؤدي إلى انعدامه بالنسبة للجميع دون تمييز، سواء طعنوا بالقرار أم لم يطعنوا، وهذا جوهر الحجية المطلقة، والتي توجب امتداد حكم الإلغاء إلى كل ذي مصلحة، ولا يقتصر على رافع الدعوى.

2- طبيعة دعوى الإلغاء نفسها، إذ إن هذه الدعوى القضائية ذات طبيعة عينية مناطها اختصام القرار نفسه[4].

---

[1]) عدل عليا قرار رقم 1993/308، تاريخ 1993، منشورات مركز القسطاس.

[2]) د. محمود حافظ، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص683.

[3]) د. علي خطار شطناوي، امتداد آثار حكم الإلغاء إلى الغير، مرجع سابق، ص315.

[4]) د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص979.

3- الغاية من دعوى الإلغاء حماية مبدأ المشروعية في الدولة لضمان سلامة النظام القانوني.

وعليه لا تتحقق الغاية من دعوى الإلغاء، إذا بقي القرار الملغي قائماً بمواجهة الأفراد الذين لم يطعنوا به، فكيف القبول ببقاء قرار قد أقر القضاء بعدم مشروعيته وإلغائه، وبناءً عليه يجب أن يكون حكم محكمة العدل العليا بالإلغاء حجة على الكافة، ولكل شخص أن يتمسك به، ولا يجوز أن يكون موضوعاً لمساومة، أو تنازل من ذي الشأن، وإذا كان ذلك فإنه سعي لإبقاء المخالفة القانونية التي شابت القرار المحكوم بإلغائه، وتعويق لثمرة الحكم الذي يسعى للسمو بمبدأ المشروعية[1].

ومن هنا نتمنى على محكمة العدل العليا الأخذ بوجهة النظر المشار إليها؛ لأنها أدعى للقبول، وأصح سبيل لتحقيق العدل.

الفرع الثاني: امتداد حكم الإلغاء إلى المستفيدين من القرارات التبعية

تنص المادة (26) فقرة (ب) من قانون محكمة العدل العليا على أنه: "يكون حكم المحكمة في أي دعوى تقام لديها قطعياً لا يقبل أي اعتراض، أو مراجعة بأي طريق من الطرق، ويتوجب تنفيذه بالصورة التي صدر فيها، وإذا تضمن الحكم إلغاء القرار الإداري موضوع الدعوى، فتعد جميع الإجراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجب ذلك القرار ملغاة من تاريخ صدور ذلك القرار".

وعليه فإن القرارات التبعية هي القرارات التي ما كانت لتصدر لولا صدور القرار الأصلي، سواء أكان القرار الأصلي هو أساس وجود القرار التبعي، أم كان السبب الدافع أو الحاسم في

[1]) د. طعيمة الجرف، القضاء الإداري ، مرجع سابق، ص768.

إصداره، أو كانا يمثلان معاً وحدة لا تقبل التجزئة، وقد تتمتع هذه القرارات بقدر معين من الاستقلالية عن القرار الملغي بحكم القضاء"[1].

إذا" فمن الممكن أن يصدر قرار ينبني عليه مجموعة من القرارات استناداً إليه، وقد ترتبط بمراكز قانونية لأشخاص آخرين، فيثور التساؤل حول مدى الحجية المطلقة لحكم الإلغاء للقرار الأصلي، وامتداده إلى الغير، وهل لهم التمسك بهذا الحكم والاستفادة منه؟

أولاً: موقف مجلس الدولة الفرنسي

لم يرد في أحكام مجلس الدولة منذ نشأته ما يشير إلى أن حكم الإلغاء الذي يرد على قرار سيؤدي إلى إلغاء القرارات الأخرى، إلا إذا كانت تلك القرارات تمثل نتيجة قانونية للقرار الأصلي الذي حكم بإلغائه، وبذلك يكون مجلس الدولة الفرنسي قد فرق بين القرارات التي صدرت لاحقة للقرار الأصلي فيما إذا كانت تمثل نتيجة له، وقد وضع مجلس الدولة شرطاً يقتضي أن تكون هنالك صلة مباشرة تربط بين القرار الأصلي، وبين القرارات التبعية؛ وعليه إذا قامت الإدارة بفصل موظف، ثم عينت آخر بديلاً له، وتبين عدم قانونية قرار الفصل، وقامت المحكمة بإلغائه، فإنه لا يترتب على هذا الحكم إبطال تعيين الموظف الذي عُين على أثر فصل الموظف المعاد إلى الخدمة بقرار قضائي[2].

ثانيا: موقف القضاء الإداري المصري

سار القضاء المصري في أحكام عديدة على ذات منهج مجلس الدولة الفرنسي، والمتضمن أنه ليس لإلغاء القرار الأصلي من أثر على القرار التبعي ما لم يطعن في هذا الأخير على استقلال، وقضت محكمة القضاء الإداري بذلك، فقالت: "أنه لا محل لما ذهب إليه المدعي من أن

---

[1]) د. ناصر عبد الحليم السلامات، نفاذ القرار الإداري مرجع سابق، ص275.

[2]) المرجع السابق، ص276.

أقدميته في الدرجة الثالثة إلى 31\8\1957، وما يترتب على ذلك من آثار إنما يترتب له حقاً لازما في تعديل أقدميته في الدرجات التالية، كأثر من آثار الحكم، لا محل لهذا القول؛ لأن آثار، الحكم التي ترتبت على ذلك هو تعديل الأقدمية في تلك الدرجة، وصرف الفروق الناجمة عن العلاوات، وتدرج الراتب في الدرجة موضوع الدعوى الأصلية، ولا يمكن أن ينصرف إلى قرارات أخرى لم تعرض على المحكمة التي أصدرت الحكم للفصل فيها، ذلك أن الطعن بإلغاء القرارات الإدارية المعيبة لا يمكن أن يتم إلا بإراده صريحة من الطاعن لا افتراض فيها ولا تكون ضمنية..."[1].

ومضمون هذا الحكم أنه لا يؤدي إلغاء القرار المطعون فيه سوى إلغاء الآثار المترتبة عليه، ولا يمتد إلى قرارات أخرى لا تُعد من قبيل الآثار القانونية للقرار المطعون فيه، وعلى ذلك لا يؤدي حكم الإلغاء إلى زوال القرارات الإدارية التي لا تُعد أثراً للقرار الملغي.

ولكن هناك اتجاه آخر ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري، والمحكمة الإدارية العليا، وهذا الاتجاه تضمن أن يترتب على إلغاء القرار الإداري كذلك إلغاء جميع القرارات التي صدرت تبعاً للقرار المحكوم بإلغائه.

وقضت محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها: "أن تنفيذ الحكم بإلغاء قرار إداري يترتب عليه إلغاء هذا القرار بالذات، وجميع القرارات التي بنيت على أساس صدوره سليماً، وما دام قد اتضح بطلان هذا الأساس، فإن القرارات التي بُنيت عليها تنهار، ولو لم يطعن فيها بالإلغاء.

---

[1]) حكم محكمة القضاء الإداري رقم (1571) لسنة (20 ق) جلسة 1969/4/24 مجموعة الثلاث سنوات (1966–1969)، ص665.

وبالتالي فإن الحكم الصادر بإلغاء قرار فصل العمدة، يفضي حتماً بإلغاء جميع القرارات المترتبة ومنها الإجراءات التي اتخذت لتعيين من يخلفه"[1].

وهذا الاتجاه لا يشترط لسريان أثر حكم الإلغاء على القرارات التبعية أن يتم الطعن في تلك القرارات، وإنما يكفي الطعن في القرار الأصلي؛ لأن أثر حكم إلغاء القرار الأصلي يمتد إلى القرارت التبعية التي صدرت بعد صدور القرار الأصلي المحكوم بإلغائه.

ثالثا": موقف محكمة العدل العلي الأردنية

اعتبر المشرع الأردني جميع التصرفات القانونية والإدارية بما فيها القرارات الإدارية التي استندت إلى القرار المحكوم بإلغائه بأنها ملغاة من تاريخ صدور القرار الملغي، وقد حسم المشرع هذه المسألة من خلال المادة (26/ب) من قانون محكمة العدل العليا الذي أشرنا إليها سالفا.

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا على ذلك قرارها بأنه: "مجرد صدور الأمر من رئيس الوزراء لإعادة المستدعي إلى وظيفته تنفيذاً لقرار محكمة العدل العليا لا يُعد تنفيذاً للقرار بل يتوجب وضع القرار موضع التنفيذ الفعلي، وإعادة بناء مركز المحكوم له، وكأن القرار المحكوم بإلغائه لم يصدر قط، بحيث تتم إزالة آثار القرار الملغي إزالة فعلية من وقت صدوره، وإلا اعتبر عدم القيام بذلك امتناعا عن تنفيذ قرار المحكمة"[2].

وقد أكدت محكمة العليا على ذلك في حكم لها: "استقر القضاء الإداري على أن الحكم الصادر في دعوى الإلغاء يترتب عليه انعدام القرار الإداري من يوم صدوره، واعتباره وكأن لم

---

[1]) محكمة القضاء الإداري، الطعن رقم (1202) لسنة 6 ق، الصادر في جلسة 1952/12/23 مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري، ص197.

[2]) عدل عليا قرار رقم (1973/76)، تاريخ 30\10\1973، منشورات عدالة.

يكن، وعلى الإدارة أن تعيد الحال إلى ما كانت عليه كما لو لم يصدر هذا القرار إطلاقاً مهما كانت النتائج، وليس للإدارة أن تمتنع عن تنفيذ حكم الإلغاء"[1].

فمضمون قرارات محكمة العدل العليا يمكن أن نستنتج أن الحكم الصادر بالإلغاء يؤدي إلى إعدام كافة القرارات التي استندت في صدورها على القرار الملغي فيكون لكل ذي مصلحة التمسك بالحكم بمواجهة أي من القرارات التبعية بمواجهة الإدارة لتقوم الإدارة بسحبه.

ولكن العلة في هذه المسألة قد تثور بعلاقة الإجراء التبعي بالقرار الملغى ليتم إلغاؤه، فيرى جانب من الفقه أن العلاقة بين القرار الأصلي والإجراء التبعي تتحقق إذا لم يكن بالإمكان إصدار الإجراء التبعي لولا القرار الأصلي، كما رأى جانب من الفقه أنه ليكون الإجراء تبعياً يجب أن يكون القرار الأصلي سندها وأساسها، فيعد الإجراء تبعياً بتوفر شرطين؛ الأول: أن يكون هو السند، أو الأساس للإجراء التبعي، والثاني: ارتباط الإجراء التبعي للقرار الأصلي برابطه متينة وصلة وثيقة[2].

وعليه يمكن رد جميع صور العلاقات والروابط إلى فكرة واحدة تتمحور حول أن القرار التبعي ما كان ليصدر لولا صدور القرار الأصلي، سواء كان القرار الأصلي نتيجة للقرار التبعي، أو كان هو الدافع. أو السبب لإصداره، أي أنه مكن من إصداره، ففي جميع هذه الصور ما كان أن يكون للإدارة إصدار القرار التبعي لولا القرار الأصلي[3].

وبذلك، فإذا أمكن فصل الإجراء التبعي عن الإجراء الأصلي، فإنه لا يسقط بسقوط الإجراء الأصلي، ومعنى ذلك أنه لا يكون الإجراء الأصلي سبباً، أو شرطاً لوجود الإجراء التبعي.

ولكن لضمان إلغاء القرارات التبعية ذات الصلة الوثيقة بالقرار الأصلي وعدم الدخول في إشكاليات مع الإدارة، فمن الأولى الطعن بالقرار الأصلي، والإجراءات التبعية بدعوى واحدة، أو

---

[1]) عدل عليا في الدعوى رقم (1985/860)، تاريخ 1985، منشورات عدالة.

[2]) د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص983.

[3]) د. عبد المنعم عبد العظيم جيرة، آثار حكم الإلغاء، مرجع سابق، ص377.

الطعن بالإجراءات التبعية بدعوى واحدة لاحقة لإلغاء القرار الأصلي ضمن المدد القانونية، وتقتصر مهمة القاضي في الحالة الثانية على البحث في مدى الارتباط بين القرار الأصلي الملغي والإجراءات التبعية المطعون فيها، فالحجية المطلقة التي يتمتع بها حكم إلغاء القرار الأصلي تحول دون معاودة البحث في مشروعية ذلك القرار من جديد، ويقتصر القاضي على تقرير امتداد حكم الإلغاء للقرار الأصلي إلى الإجراء التبعي؛ إذا تبين وجود رابطة وثيقة بينهما.

وأخيراً، لا يرى الباحث أثرا لحجية حكم الإلغاء على الغير، سواء في القرارات المماثلة، أو الجماعية؛ بل تقتصر هذه الحجية على القرارات التبعية التي يجب أن تكون مرتبطة ارتباطا وثيقاً بالقرار الأصلي، وأن يتم الطعن بها مع القرار الأصلي، أو بعد إلغائه ضمن المدة القانونية، ووفقاً للقواعد العامة، الأمر الذي قد يفوت الفرصة أمام صاحب المصلحة؛ لأن المصلحة في الطعن في هذه القرارات لا تتأكد إلا منذ تاريخ الإلغاء، ولا ينبغي أن يحاسب صاحب الشأن على عدم المبادرة بالطعن بالإجراءات التبعية في وقت لم تتحدد مشروعية القرار الأصلي من عدمها الذي بنيت عليها الإجراءات التبعية، فمن باب أولى أن يكون لحكم الإلغاء فاعلية، وحجية، ويمتد أثره إلى الغير؛ وحيث أن القانون الإداري لم يتم تقنينه يجب ألا تختلف أحكام القضاء عن بعضها في القضايا المتماثلة وأن تكون حجة على مثيلاتها إذا تطابقت الظروف المحيطة ضمن مدة يتم تقديرها من قبل محكمة العدل العليا، كما ويجب للغير في القرار الجماعي والذي لم يكن طرفاً في الدعوى أن يستفيد ويمتد إليه الحكم الذي صدر لمصلحة أحد الطاعنين؛ لأن القرار قد أصبح معدوماً بالنسبة لشخص ومشروعاً بالنسبة لآخر، فهذا تناقض من الأسلم تصحيحه؛ وذلك ضمانة لمبدأ المشروعية، وترسيخاً للحجية المطلقة لحكم الإلغاء، وتطبيقاً لمعانيها السامية.

الخاتمه

بعد ان أنتهينا من دراستنا لحجية حكم الإلغاء وآثارها في قضاء محكمة العدل العليا، وما يثير هذا الموضوع من إشكالات، وجوهر هذه الإشكالات القصور التشريعي في قانون محكمة العدل العليا، إذا يتطلب الأمر تدخل المشرع لوضع القواعد المنظمة لحجية حكم الإلغاء والآثار المترتبة عليها بما فيها إلزام الإدارة احترام مقتضيات الحكم.

وقد درسنا من خلال الفصل الاول حجية الاحكام الصادرة في دعوى الالغاء من حيث مفهومها، وصورها، ونطاقها، والضمانات التي تدفع الإداره لاحترامها.

أما الفصل الثاني، فقد تعرضنا إلى أثر حجية حكم الإلغاء بالنسبة للطاعن، سواء كانت هادمه أو بنّاءه كما وتعرضنا إلى امتداد الحجيه إلى الغير الذي يتأثر من حكم الإلغاء. واسترشدنا في هذه الدراسه بالتطور الحاصل في القضاء الإداري الفرنسي والمصري، ومدى تطبيق ما استقر عليه في هذا الصدد، وتوصلنا خلال هذا البحث إلى نتائج وتوصيات نذكر أهمها:

النتائج

1. اتخذ المشرع الأردني موقفاً صريحاً يجعل فيه كافة التصرفات القانونية والإدارية الصادرة من الجهة الإدارية والمستندة إلى القرار الملغي منعدمة، وهذا يؤكد أن حكم الإلغاء يتمتع بحجية عامه ومطلقة، بما أنه أُلغي القرار بأثر رجعي خلافاً للأصل وهي النسبية في الحجية، ويسري أثر هذه الحجيه بمواجهة الكافة، فيجوز الاحتجاج بحكم الإلغاء بمواجهة الغير كما يجوز لكل صاحب مصلحة التمسك به.

2. من المعلوم أن الحجية النسبية تعمل أثرها بمجرد صدور الحكم حتى لو كان قابلاً للطعن عليه بأحد طرق الطعن العادية، أو غير العادية بخلاف الحجية المطلقة، فلا يكون لها الأثر الإيجابي إلا عندما يتحصن الحكم من كافة طرق الطعن.

3. الرأي الغالب عند الفقهاء يرى أن دعوى الإلغاء ذات طابع مركب، كما لو تكون عينية في جانب وشخصية في جانب آخر؛ وهي بذلك تحتفظ بخصائصها الذاتية المميزة لها، وتستهدف حماية مبدأ المشروعية، وضمان احترامه، وعدم الخروج عليه. ومن نتائج هذه الطبيعة الموضوعية لدعوى الإلغاء أن دعوى إلغاء القرار الاداري ليست خصومة بالمعنى الدقيق، كما أنها من النظام العام حيث لا يجوز للطاعن التنازل مقدماً عن رفع الدعوى وكل تنازل في هذا الصدد يعتبر باطلاً.

4. ظهر لنا أن التعديل الجزئي للقرار يقوم على أساس إحداث تغير جزئي يرد على عنصر المحل فقط، يشترط للحكم بالإلغاء الجزئي أن تكون العناصر غير المشروعة قابلة للتجزئة من مجمل القرار المطعون وإلا قررت المحكمة رد الدعوى موضوعاً.

5. لم يفرق المشرع الأردني بين حجية الإلغاء الجزئي، والإلغاء الكلي، واعتبر أن الحجية واحدة وهي مطلقة فإن حجية الإلغاء الجزئي للقرار الإداري هي حجية مطلقة بالنسبة للجزء الذي تم الغاؤه، وأمكن فصله عن القرار، دون أن يتأثر بنيان القرار فيتحصن هذا الجزء، ويكون حجة على الكافة.

6. يمكن للقاضي الإداري إلغاء جزء من القرار استناداً إلى سلطته الأصيلة في الإلغاء، بشرط ثبوت عدم مشروعية جزء منه فقط.

7. تُعد ظاهرة امتناع الإداره وتلكؤها عن تنفيذ حكم الإلغاء بصورها المتعددة ظاهرة خطيرة تتطلب البحث عن وسائل فعّالة تكفل الحد منها؛ لأن الامتناع عن تنفيذ حكم الالغاء مخالف لحجية حكم الالغاء.

8. أن القضاء الاداري المصري والأردني توسع كثيراً بقاعدة الفصل بين السلطات وتمسك بها فلا يملك القاضي الإداري، سواء في مصر، أو في الاردن توجيه أوامر أو عمل شيء حيال إجبار الإداره لتنفيذ الحكم، ولقد فرض القاضي الإداري في كل من مصر والاردن على نفسه عدم التدخل في عمل الإداره، وهذا التقيد الذاتي ليس له علاقة بمبدأ الفصل بين السلطات فضلاً أن التشريع لم يفرض على القاضي الإداري بعدم توجيه أوامر للإدره.

9. لا يُعد الحكم بالتعويض وسيلة ناجعة لإجبار الإدارة لتنفيذ حكم الإلغاء؛ لانها لا تؤدي إلى تنفيذ الحكم، وإنما تقوم على جبر الأضرار الناجمة عن عدم التنفيذ.

10. إن هدم الآثار التي تترتب على القرار هو الأولوية الأولى للإدارة، فعليها المباشرة بإزالة الآثار التي خلفها القرار سواء كانت هذه الآثار قانونية، أم مادية إذا كان ذلك ممكناً.

11. لا يكون لإلغاء القرارات الإدارية المنفصلة مساس بذات العقد الذي تم على أساسها، بل يظل العقد قائماً بحالته إلى أن تفصل المحكمة المدنية في المنازعات المتعلقة به، وهذا الاتجاه ما أخذ به القضاء الأردني لكن لم تبين محكمة العدل الفائدة من حكم الإلغاء، وأثره في العقد في حال عدم إقامة دعوى أمام قاضي العقد.

12. نهجت محكمة العدل العليا مسلكاً مختلفاً عن الذي استقر عليه القضاء الفرنسي والمصري في اثر حكم إلغاء القرار فيما يتعلق بإنهاء خدمات الموظفين، والإحالة على التقاعد، وقد أصابت في تقرير الراتب الأساسي للموظف كاملاً عن المدة التي قضاها بعد فصله نتيجة القرار الإداري الذي تم إلغاؤه، وحيث الموظف لم يترك عمله بمحض إرادته، وتم فصله،

أو إحالته إلى التقاعد دون الرجوع له، فإنه من العدالة أن يتقاضى جميع مستحقاته المالية التي كان يجب أن يتقاضاها لو كان ما زال في عمله، وأن عدم ممارسته لعمله كان بسبب الإدارة فتكون الرابطة الوظيفية وكأنها لا زالت قائمة بين العامل والجهة الإدارية، وهذا خلاف اجتهاد القضاء المصري والفرنسي على أن المحكوم له في مثل هذه الدعاوي، إنما يستحق تعويضاً عن راتبه عن الفترة التي لم يكن يمارس فيها عملاً فعلياً.

13. أن المقصود باصطلاح الكافة والغير أنه كل من لم يكن خصما في دعوى الإلغاء، أو ممثلاً فيها، ويمكن الاحتجاج بمواجهته بحكم الإلغاء الصادر، أو يتأثر بتنفيذه بصورة مباشرة أو غير مباشرة، سواء كان الغير شخصاً طبيعياً أو معنوياً، كما لا يهم أن يحتج بمواجهته بحكم الإلغاء الصادر، أو يتأثر بتنفيذه

14. لا يسري أثر حكم الإلغاء على الطعن بإلغاء القرارات المماثلة للقرار الملغى، وأن تطبيق المحاكم لما جاء بحكم الإلغاء بالنسبة لطعون إلغاء القرارت المماثلة يأتي استناداً إلى مبدأ قانوني واجب التطبيق باعتباره عنصراً من عناصر المشروعية.

التوصيات

- التوسع بمفهوم الحجية المطلقة لحكم الإلغاء، والعمل على تطبيقه دون وضع حدود فيجب أن تطال حجية القرار الملغي في دعوى الإلغاء جميع من تأثرت مراكزهم القانونية بصدوره سواء كان في القرارات المماثلة، أو الجماعية، أو التبعية، حتى ولو لم يكونوا طرفاً في الدعوى؛ لأن الحجية المطلقة لحكم الإلغاء تقتضي عدم مشروعة القرار وبطلانه من وقت صدوره، فليس من المنطق أن يكون القرار باطلاً بمواجهة بعض الأفراد، لأنهم كانو خصماً في الدعوى، ومشروعاً بمواجهة آخرين؛ لأنهم لم يكونوا طرفاً فيها.
- بأن تسير محكمة العدل العليا على نهج مجلس الدوله الفرنسي بإعطاء سلطه للقاضي الإداري في توجيه الأوامر للإداره؛ لتنفيذ حكم الإلغاء، أو الحلول مكانها لتنفيذ الحكم في حال تعنتها في عدم التنفيذ، وفي ظل التعديلات الدستوريه الجديده، والتي تضمنت قضاء إداري على درجتين يكون القضاء الإداري الأردني أمام فرصة تاريخيه لينتقل من هذا الوضع، والذي يقيد دور القضاء الإداري ويقلل من أهمية أحكامه ويسمح للإداره بانتهاك أحكامه، ويلحق بالدول التي أعطت دورا للقاضي الإداري لإرساء العدالة، ويكون له دورً موازياً لدور القاضي العادي بمواجهة الإدارة.
- قيام القضاء الإداري الأردني على العمل بتطبيق نظام الغرامة التهديدية، والفوائد التأخيرية كما هي مطبقة في فرنسا كوسيله للضغط على الإدارة لحملها على تنفيذ الحكم، واحترام حجية حكم الإلغاء، والعمل أن تنظم أحكامه بنصوص خاصة في ظل أن الأردن في طور تأسيس منظومة قضاء إداري وبذلك يتمكن القاضي الإداري من كفالة تنفيذ أحكامه، ويجبر الإدارة عن العزوف على إصرارها لإهدار مبدأ الحجية التي تتمتع بها الأحكام، وتنفيذها تنفيذاً كاملاً وصحيحاً.

- إن علة الإنذار بإعطاء الموظف المختص المهلة الكافية لتنفيذ الحكم، وإنقضاء المده يُعد صوره للإمتناع العمدي، ويكون للمحكوم رفع دعوى جزائيه للموظف، وللأسف لم ينص قانون العقوبات الأردني على توجيه إنذار على يد محضر، وتحديد مدة للإدارة؛ لتنفيذ الحكم، وعليه نرى أنه حري بالمشرع الأردني تضمين هذا النص في المادتين (182-183) من قانون العقوبات الأردني؛ لأن الإنذار ضمانة إجرائية هامة للموظفين تكفل لهم أداء عملهم بالشكل المطلوب، وتحميهم من كيد الأفراد لهم.
- إصدار نص تشريعي يتضمن إنشاء مؤسسة قاضي التنفيذ الإداري، يختص على العمل على تنفيذ الأحكام الادارية، مع إعطائه المساحة الكافيه لتمكينه من كافة الوسائل للقيام بمهامه على الوجه السليم.
- تجريم الامتناع عن التنفيذ مع الحد من أحكام وقف تنفيذ الأحكام الجزائية مع إمكانية النص على متابعة الممتنع عن التنفيذ تأديبياً، وفي حالة العودة بالامتناع متابعته جزائياً مع تحديد الموظف المسؤول عن تنفيذ حكم الإلغاء بكل وضوح في متن القرار.
- توصي الدراسة بأن يحدد المشرع بشكل واضح الغير الذي يمتد إليه حكم الإلغاء سواء بالقرار الفردي، أو الجماعي، أو حتى القرارات المماثله.
- أن يحدد المشرع الإجراءات التبعي بشكل واضح، وصريح والتي يمتد إليها حكم الإلغاء.

قائمة المراجع

أ- الكتب

1. د. أحمد السيد الصاوي، الشروط الموضوعية للدفع بحجية الشيء المحكوم، دار النهضة العربية للنشر، 1971.
2. د. أحمد عودة الغويري، القضاء الإداري الأردني، الطبعه الأولى، 1997.
3. د. أعاد حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 1998.
4. د. أكرم مساعدة، القرار الإداري، دراسة مقارنة، دار النشر عمان، الأردن، 1992.
5. د. القطب محمد طبلية، العمل القضائي في القانون المقارن والجهات ذات الاختصاص في مصر، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1965.
6. د. أنور سلطان، قواعد الإثبات في المواد المدنية والتجارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2005.
7. د. ثروت بدوي، تدرج القرارت الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1970.
8. د. حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعات الإدارية، عالم الكتب للتوزيع والنشر، القاهرة، 1988.
9. د. حسني درويش، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، دار الفكر العربي، القاهرة ، مصر، 1984.
10. د. حسني سعد عبدالواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية، طبعه بلا، مطابع الدفاع الوطني، مصر، 1984.

11. د. حمدي ياسين عكاشه، الأحكام الإداريه في قضاء مجلس الدوله، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندريه، مصر، 1997.

12. د. حمدي ياسين عكاشه، المرافعات الادارية في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1998.

13. د. رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، المطبعة العالمية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1968.

14. د. سعاد الشرقاوي، المسؤولية الإدارية، الطبعه الثالثه، دار المعارف مصر، 1973.

15. د. سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1975.

16. د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري،الكتاب الأول قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1986،

17. د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسه مقارنه، الطبعة الرابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1976

18. د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، مطبعة دار العراف للطبع والنشر، بغداد 1980.

19. د. صلاح الدين عبد الوهاب، الأصول العامة للقانون، مكتبة عمان، عمان، الأردن، 1968.

20. د. صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدوله، الطبعه الأولى، دار الفكر العربي، الإسكندريه، مصر، 2007.

21. د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، 1997.

22. د. طعيمة الجرف، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1985.

23. د. عبد الحكيم فودة، الخصومة الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1996.

24. د. عبد الغني بسيوني عبدالله، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2005.

25. د. عبدالرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، دار إحياء التراث العربي، بيروت – لبنان، 1952.

26. د. عبدالغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري قضاء الإلغاء، منشأة المعارف الإسكندرية، مصر، 1997.

27. د. عصام عبدالوهاب البرزنجي، السلطة التقديرية للإداره والرقابة القضائية، دار النهضة العربية.

28. د. عصمت عبدالله الشيخ الوسائل القانونية لتنفيذ الأحكام الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2003.

29. د. علي ابو عطية هيكل، شرح قانون المرافعات، دار المطبوعات الجامعية للنشر، الإسكندرية، مصر، 2007.

30. د. علي خطار شطناوي : مسؤولية الإداره العامه عن أعمالها الضاره، الطبعه الأولى، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2008.

31. د. علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011.

32. د. فؤاد العطار، القضاء الإداري، دار النهضة، القاهرة، مصر،1968.
33. د. فهد أبو العثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011.
34. د. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني، دار النهضه العربيه بيروت، لبنان، 1982.
35. د. محمد باهي بونس الغرامة التهديديه كوسيلة لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية، الطبعة الاأولى، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر،2001 .
36. د. محمد حسين منصور، قانون الإثبات، منشأة المعارف للنشر، الإسكندرية، مصر، 2000 .
37. د. محمد عبد الحميد ابو زيد، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، ولايتا الإلغاء والتعويض، دار الثقافه العربيه، القاهرة، مصر، 1988.
38. د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، مؤسسة شباب الجامعة، القاهرة، مصر، 1973.
39. د. محمد كامل ليله، الرقابه على أعمال الإداره دراسة مقارنة، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1985.
40. د. محمد وليد العبادي، القضاء الإداري، الجزء الثاني، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007.
41. د. محمد سعيد الليثي، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2009.
42. د. محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري (نفاذ وانقضاء القرار الإداري)، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 2000.

43. د. محمد وليد العبادي ، قضاء الإلغاء في الأردن، جامعة الإسراء، 1993.

44. د. محمود حافظ، القضاء الإداري، الطبعة السابعة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1993.

45. د. محمود حلمي، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الطبعة الثانية، دون دار النشر، القاهرة، مصر، 1977.

46. د. مصطفى كامل، المبادئ العامة للقضاء الإداري، شرح قانون مجلس الدولة المصري، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، 1954.

47. د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري طبقاً للقانون (47)، مطبعة الأمانة، مصر، 1972.

48. د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، مطبعة الأمانه، القاهرة، مصر، 1978.

49. د. مصطفى كمال وصفي، أصول إجراءات القضاء الإداري، الطبعة الثانية، عالم الكتب، القاهرة، مصر، 1978.

50. د. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، الطبعة العاشرة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، مصر، 1998.

51. د. منال قاسم خصاونه، النظام القانوني للغرامة التهديدية التهديد المالي دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، مصر، 2010.

52. د. منذر الفضل، النظريه العامه للالتزامات في القانون المدني، ج 2، احكام الإلتزام، مكتبة دار الثقافه للنشر والتوزيع، عمان، الأدرن، 1992.

53. د. منصور محمد أحمد، الغرامة التهديدية كجزاء لعدم تنفيذ أحكام قضاء الإدارة الصادرة ضد الإدار، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2002.

54. د. نواف كنعان، القضاء الإداري في الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الإصدار 2002.

55. د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2004.

56. د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2005.

57. د. وهيب عيادة سلامة، الإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية، دراسه تحليلية للقرارات الإدارية ونقدية لأحكام القضاء الإداري في فرنسا ومصر، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1992.

58. د. ياسين محمد الجبوري، الوجيز في شرح القانون المدني الأردني، ج2، الدار العلميه الدوليه للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2003.

ب- الرسائل الجامعية

1- إسراء محمد حسين البياتي، حجية حكم الإلغاء وعدم إلتزام الإدارة بتنفيذه، رسالة ماجستير غير منشورة، مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد، العراق، 1996.

2- بروا فاروق سعيد، إمتناع الإدارة عن تنفيذ حكم الإلغاء، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة اليرموك، إربد، الأردن، 2012.

3- د. ضرغام مكي نوري، مدى سلطة قاضي الإلغاء في تعديل القرار الإداري، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية القانون، جامعة بابل، العراق، 1997.

4- د. عبد الرؤوف كساسبة، مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 2010.

5- د. علي جمعه محارب التأديب الإداري في الوظيفه العامة، أطروحة دكتوراه قدمت إلى كلية القانون، جامعة عين شمس، مصر، 1986.

6- د. عبد المنعم عبد العظيم جيره، اثار حكم الإلغاء دراسه مقارنه في القانون المصري والفرنسي، اطروحة دكتوراة، كلية الحقوق، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1971.

7- د. ميسون جريس عيسى الاعرج، آثار حكم إلغاء القرار الإداري، دراسه مقارنه في القنون الأردني والمصري والفرنسي، أطروحة دكتوارة غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة عمان العربية، الأردن.

8- د. ناصر عبدالحليم السلامات، نفاذ القرار الإداري في القانون الإداري الأردني، أطروحة دكتوارة غير منشورة، جامعة عين شمس، مصر، 2009.

9- محمد الخلايله، حجية الحكم القضائي الصادر في الدعوى، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق، الجامعة الاردنية، عمان، الاردن، 2009.

10- محمد عواد مهنا الخليفات، سحب القرارات الإدارية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة آل البيت، المفرق، الأردن، 1999.

11- نور زين الدين محمد أبو طرق ، حجية الشيء المقضي به في التشريع الأردني، رسالة ماجستير غير منشورة، ، جامعة الإسراء، عمان، الاردن، 2009.

ج- الابحاث

1. د. ابراهيم فهمي شحاتة، الآثار الإيجابية للأحكام الصادرة بإلغاء قرارات الترقية ودور الإدارة في تحقيقها، مجلة مجلس الدولة السنوات الثامنة والتاسعة والعاشرة، 1960.

2. د. المستشار كريم خميس خصباك، مشكلات تنفيذ الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري والحلول المقترحة، المحور الرابع جمهورية العراق، المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم، الإدارية في الدول العربية، المنعقده في دولة الامارات العربية المتحدة في الفتره ما بين 11-2012/9/12.
3. د. سليمان مرقس، شهادة الشهود والقرائن وحجية الشيئ المحكوم فيه والمعاينة والخبرة في تقنينيات البلاد العربية، قسم البحوث والدراسات القانونية والشرعية، المجلد الثالث، 1974.
4. د. رمضان محمد بطيخ، مبدأ المشروعية وعناصر موازنته، ندوة القضاء الإداري لقضاء الإلغاء 11-14 يوليو (تموز) 2005 الرباط، مملكة المغرب.
5. رمضان محمد بطيخ، كيفية تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء في مجال القرارات الإدارية، مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد 172، ع4، س43، 1999.
6. رمضان محمد بطيخ، كيفية تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء في مجال القرارات الإدارية، مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد172، ع4، س43، اكتوبر، 1999.
7. علي خطار شطناوي، اثار حكم إلغاء قرارات إنهاء خدمات الموظف العام، مجلة دراسات، علوم الشريعه والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد 28، أيار،2001.
8. علي خطار شطناوي، التدخل في دعوى الإلغاء، دراسات علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد 27، العدد1، 2000.
9. علي خطار شطناوي، امتداد حكم الإلغاء إلى الغير، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون،الجامعة الأردنية، المجلد28، العدد 2، 2001.
10. د. علي خطار شطناوي، آثار حكم إلغاء قرارات إنهاء خدمات الموظف العام، بحث مقدم للجامعة الأردنية، تاريخ القبول 2001/1/18.

11. د. مهند نوح القاضي الإداري والأمر القضائي، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد20، العدد الثاني، 2004.

12. د. نواف كنعان، المبادئ التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 4، السنه 25 كانون الاول 2001.

13. د. هاني الطهراوي، قواعد وآثار سحب القرار الإداري مع التركيز على قضاء محكمة العدل العليا، مجلة الحقوق، الكويت 2003/5/30.

د- القوانين والانظمة

- دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة 1952 والمعدل 2011.
- قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم 12 لسنة 1992.
- قانون أصول المحاكمات المدنية الأردنية رقم 24 لسنة 1988 وتعديلاته.
- الدستور المصري الصادر في 19 ابريل 1923.
- قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972.
- قانون البينات الأردني رقم (3) لسنة 1952 المنشور في العدد (1108) من الجريدة الرسمية بتاريخ 19952/5/17 المعدل بالقانون رقم (16) لسنة 2005 المنشور بالجريدة الرسمية بالعدد (4709) صفحة (2188) تاريخ 2005/6/1.

هـ- المجموعات القضائية

- قرارات محكمة العدل العليا الأردنية.

- منشورات مركز عدالة للمعلومات القانونية، منشور على الرابط الإلكتروني التالي: http:// www.adaleh.info/Adalehsearch/default.aspx

• منشورات مركز القسطاس منشور على الرابط الإلكتروني التالي:
http://www.qistas.com

- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء اللإداري السنوات، أعداد متفرقه، المبادئ العامة للقضاء الإداري المصري، دار الفكر الحديث للطبع والنشر.

- مجموعة الأحكام التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر عاماً (1946-1961) ج 1 1964، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة.

- مجموعة الأحكام التي قررتها محكمة القضاء الإداري في ثلاث سنوات، (1966ـ1969).

- مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الادارية العليا، في عشرة سنوات، (1955ـ1965)، الهيئة العامة للشؤون الأميرية، القاهرة.

- مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في خمسة عشرة عاماً (1965ـ1980)، 1984، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة.

- الموسوعه الإدارية الحديثة، مبادئ المحكمة الإدارية العليا، وفتاوى الجمعية العمومية، من عام 1993_1997) حسن الفكهاني وآخرون، إصدار الدار العربية للموسوعات، القاهرة، 1998.

- د. حمدي عكاشة، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1987.

Abstract

The authority of cancellation and effects in the decisions of the high court of justice

BY

Abdullah M.AL dardoor

Supervisor

Dr.Kraeim Kashakesh

This study is about the cogency of the cancellation act of the high court of justice in Jordan and its consequences, Where its agreed that the cogency is general and absolute and where the cancellation act does have the binding power over administration to execute the acts of the high court in a retroactive effect so that the resolution will be considered as if it hadn't been delivered.

The study aims to clarify the consequences of the decisions of the high court of justice in the cancellation act and its cogency: it's important to administrate in respect to the judgments which cancel the administrative acts in consideration to its retroactive aspects and by clarifying the penalties caused by the inaction of administration.

The study deals with the insufficiency of legislations which require the intervention of the legislator to add organizing rules for the cogency of the cancellation act and its consequences, including the obligations over administration to obey and follow the requirements of the court's order.

In addition to the vagueness of the cogency of the cancellation act its sequences and the purposeful intention of administration to follow and obey the court orders, which may sometimes lead to disrupt the individuals' rights.

This will make the law without obligation which is an assault over the judiciary authorities.

When the cancellation decision is declared administration should follow the court's order in two ways; the first is to follow and obey the order in a retroactive way so that its effects will be considered and the different legal positions will be reestablished. Moreover, administration should abide by laws and regulations so that it will not exceed its powers.

In reference to the above mentioned points the topic chosen .its divided into two parts and ended with a conclusion that includes the most important recommendations the important of them as follows:

The study proposes to take into full consideration the cogency theory of cancellation and its applications.

The study recommends to follow the French council in the high court of justice in the control method over the administrative judgment in direct orders to follow and obey the cancellation act of the high court of justice and to apply penalties in case of administrative rejection of judicial judgment.